Das Schutzzollproblem in Entwicklungsländern

---

von

Hans Berger

aus Erlangen

1966

1966 № 96

Das Schutzzollproblem in Entwicklungsländern

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung der Würde eines

Doktors der Staatswissenschaften

der Philosophischen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität

zu Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von

Hans Berger

aus Erlangen

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Februar 1966

Dekan: Universitätsprofessor Dr. Gerhard Pfeiffer
Referent: Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Rudolf Stucken
Korreferent: Universitätsprofessor Dr. Gustav Clausing

Inhaltsübersicht

Seite

A. Einleitung 1

I. Die Theorie der komparativen Kosten und die Freihandelslehre und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer 3

II. Der Weg der entwickelten Länder bis zu ihrem heutigen Stand der Industrialisierung 8

III. Die Entwicklungsländer, ihre gegenwärtige Lage und ihre Zielsetzungen 10

B. Der Stand der Schutzzolldiskussion unter den besonderen Aspekten der Entwicklungsländerproblematik 15

I. Der Schutzzoll als zweitbeste Lösung 17

II. Diskussion einzelner Schutzzollargumente 23

1. Das Erziehungszollargument 23

a) Ökonomische Hemmnisse für junge Industrien in Entwicklungsländern 23

aa) Kosten junger Industrien 23

bb) Fehlende Unternehmereigenschaften 29

b) Formulierung des Erziehungszollarguments 29

2. Das Beschäftigungsargument 37

3. Schaffung inländischer Nachfrage 42

4. Das "external economies argument" 44

5. Schutzzölle zur Entzerrung des Kosten- und Preisgefüges in Industrie und Landwirtschaft 46

6. Schutzzölle zur Diversifizierung der Wirtschaft 48

7. Schutzzölle als Anreiz für ausländische Direktinvestitionen 50

8. Das Singer-Prebisch Argument 53

a) Der Beitrag Singers 54

b) Der Beitrag Prebischs 59

9. Das Zahlungsbilanzargument 69

10. Zollschutz und Kapitalbildung 74

Seite

III. Nachteile und Gefahren der Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern 85

1. Preissteigerungen und inflationäre Tendenzen 86
2. Der Zollabbau wird unterlassen 88
3. Entstehung zu großer Kapazitäten 91
4. Unter Zollschutz entwickeln sich Luxusgüterindustrien 93

IV. Zusammenfassende Betrachtung 95

C. Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern 102

I. Das aktuelle Problem - rationaler Einsatz der Schutzzölle 102

II. Andere Methoden der Außenhandelspolitik zur Förderung der Inlandsproduktion 104

1. Abwertung 104
2. Multiple Wechselkurse 105
3. Subventionen und steuerpolitische Maßnahmen 107
4. Administrative (quantitative) Importbeschränkungen 108
5. Exportzölle und Exportverbote 110

III. Allgemeiner oder gezielter Einsatz von Schutzzöllen? 110

IV. Bedingungen für die Auswahl der zu schützenden Industrieunternehmungen 115

V. Zollschutz in den verschiedenen Stadien der Industrialisierung 119

1. Importe als Anreiz zur Industrialisierung 120
2. Stadien der Industrialisierung 121

VI. Höhe und Dauer des Zollschutzes 125

VII. Arbeitsintensive oder kapitalintensive Produktion 129

VIII. Welche Qualitäten sollen unter Zollschutz produziert werden? 130

IX. Finanzwirtschaftliche Aspekte der Schutzzollpolitik 131

Seite

D. Die Stellung der Entwicklungsländer im Welthandel und in den Welthandelsorganisationen 134

I. Das Brüsseler Zolltarifschema und die Einfuhrzolltarife der Entwicklungsländer 134

II. Zusammenschlüsse zu wirtschaftlichen Großräumen 138

1. Gründe für wirtschaftliche Zusammenschlüsse 138

2. Die Startbedingungen der Entwicklungsländer im Vergleich zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 141

3. Ein Beispiel: Die lateinamerikanische Freihandelszone 143

III. Die Stellung der Entwicklungsländer im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 150

IV. Handelspolitische Möglichkeiten der Industriestaaten zur Verbesserung der Handelsposition der Entwicklungsländer 157

1. Rückwirkungen der Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern und Industriestaaten auf den Welthandel 157

2. Die Forderungen der Entwicklungsländer nach Öffnung der Märkte in den Industriestaaten 160

3. Handelshilfen der Industriestaaten für die Entwicklungsländer 163

Schlußbetrachtungen 166

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535718_0010

A. Einleitung

Seit dem 18. und 19. Jahrhundert ist die Diskussion um Freiheit und Schutz im Außenhandel, bzw. um Freihandel und Schutzzoll eines der strittigsten Probleme der Nationalökonomie. Wie nicht anders zu erwarten, ist mit der Aktualisierung der Entwicklungsländerproblematik seit Ende des zweiten Weltkrieges diese Diskussion neu entbrannt. Auf eine Charakterisierung der Entwicklungsländer, was eine Abgrenzung der einzubeziehenden Länder ermöglichen würde, kann verzichtet werden, da Protektionismus in allen Staaten betrieben wird und die damit zusammenhängenden Probleme sowohl für solche Entwicklungsländer bestehen, die in das erste Stadium der Industrialisierung eingetreten sind, als auch für solche, die sich im Übergangsstadium zum Industriestaat befinden. Oberstes Ziel dieser unterentwickelten Länder ist die Überwindung der langjährigen wirtschaftlichen Stagnation, um endlich eine befriedigende gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate mit einer entsprechenden Steigerung des Realeinkommens pro Kopf der Bevölkerung zu erzielen.

Die vorliegende Arbeit hat sich mit einer besonderen Gruppe von Zöllen, den Schutzzöllen, zu befassen. Wenn wir Finanzzölle und Schutzzölle unterscheiden, so liegt der Unterschied in der jeweiligen Aufgabenstellung. Die Zielsetzungen der Finanzzölle sind finanzpolitischer, die der Schutzzölle wirtschaftspolitischer Natur.[1)] In der Realität überschneiden sich die Aufgabenbereiche beider Zollarten. So besteht auch bei Schutzzöllen ein fiskalisches Interesse in Richtung der Einnahmeerzielung, wogegen Finanzzölle ebenfalls Schutz- oder Erziehungswirkungen ausüben können. In unserer Betrachtung steht jedoch der Schutzcharakter der Zölle im Vordergrund.

Zum Aufbau der Arbeit ist folgendes zu sagen: Im einleitenden Kapitel wird dargestellt, welche Auswirkung die Theorie der komparativen Kosten und die Freihandelslehre für den Außenhandel und die ganze Wirtschaftsstruktur der Entwick-

---

1) Albrecht Forstmann: Die Grundlagen der Außenwirtschaftstheorie. Berlin 1956, S. 76.

lungsländer hat. In diesem Zusammenhang wollen wir den Weg der industrialisierten Länder bis zu ihrem heutigen Stand der Entwicklung verfolgen und die am Anfang der Industrialisierung stehenden Entwicklungsländer gegenüberstellen. Da die Theorie der komparativen Kosten und die Lehre vom internationalen Handel nicht immer geeignet sind, die Basis für ein befriedigendes wirtschaftliches Wachstum der unterentwickelten Länder zu bilden, versucht man in den jungen Staaten mit Hilfe von Schutzzöllen ein besseres Ergebnis zu erzielen. Aus diesem Grund wollen wir uns im zweiten Kapitel mit dem derzeitigen Stand der Schutzzolldiskussion befassen. Dabei sind die verschiedensten Schutzzollargumente, die unter den besonderen Bedingungen der Entwicklungsländer von Bedeutung sind, kritisch zu untersuchen. Sie beruhen zum Teil auf den alten Schutzzollehren, zum Teil stellen sie aber auch neue Gesichtspunkte zur Diskussion. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, Argumente und Gegenargumente sowie Vor- und Nachteile der Schutzzölle einander gegenüber zu stellen. Im dritten Teil der Arbeit wollen wir uns mit den Problemen der Zollpolitik und der Gestaltung der Zolltarife auseinandersetzen. Vor allem deshalb, weil es unserer Ansicht nach in den Entwicklungsländern weniger darum geht, eine Wahl zwischen Freihandel und Schutzzollpolitik zu treffen, sondern, da alle Länder mehr oder weniger starken Protektionismus betreiben, darum, wie die Zölle rational einzusetzen sind, damit möglichst alle Vorteile genutzt werden können und wenig Nachteiliges zu befürchten ist. Im abschließenden Kapitel wird die Stellung der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft sowie in den Welthandelsorganisationen eigehend gewürdigt. Insbesondere die sich anbahnenden Wandlungen in der Außenhandelspolitik sowohl der Entwicklungsländer als auch der Industriestaaten werden für den zukünftigen internationalen Warenaustausch von großer Bedeutung sein.

I. Die Theorie der komparativen Kosten und die Freihandelslehre und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer

Wenn wir die Außenhandelsprobleme der Entwicklungsländer zunächst aus theoretischer Sicht betrachten wollen, so ist es erforderlich, daß wir uns mit der klassischen Theorie des internationalen Handels auseinandersetzen. Ist doch die klassische Freihandelstheorie das einzige geschlossene System einer Theorie des Außenhandels. Trotz aller Kritik, die sich an Teilen der Freihandelslehre üben läßt, steht ihr kein gleichwertiges theoretisches System gegenüber.[1)]

Grundlage für die klassische Freihandelslehre ist die Theorie der komparativen Kosten. Es wird angenommen, daß sich der Außenhandel eines Landes nach den Prinzipien der "komparativen Kosten" entwickelt. Unter den bekannten Voraussetzungen[2)], von denen vollständiger Wettbewerb und Vollbeschäftigung die wichtigsten sind, läßt sich relativ einfach beweisen, daß bei Freihandel sich die einzelnen Länder günstiger stellen als bei Verwendung von Handelsbeschränkungen. Ein Land führt danach bei vollkommener Handelsfreiheit seine Produktionsfaktoren denjenigen Verwendungsmöglichkeiten zu, die für das Land am vorteilhaftesten

---

1) So kommt Haberler zu dem Schluß: "I know of many criticisms of certain parts of classical theory and especially of the free trade conclusion drawn from it by many of its adherents, but there does not exist, to my knowledge, a radically different, systematically stated, comprehensive rival trade theory." (Gottfried Haberler: The Relevance of the Classical Theory Under Modern Conditions. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV (1954), S. 544.)

2) Kindleberger zählt die wichtigsten Voraussetzungen der Theorie der komparativen Kosten auf: "...: with two countries, two commodities, two factors (fixed in quantity and mobile within but not between the two countries), identical production functions in both countries, full employment, perfect competition, and a few other assumptions, ..." (Charles P. Kindleberger: Economic Development, New York, Toronto, London 1958, S. 238.)

sind. Es kann sich langfristig gesehen auf die Ausfuhr solcher Güter beschränken, für deren Produktion es nach Eigenart seiner natürlichen Anlagen am besten geeignet ist. Darüber hinaus treten die durch den Freihandel geschaffenen Vorteile nicht nur bei absolut günstigsten Voraussetzungen ein, sondern es kommt beim Vergleich mit anderen Ländern nur auf die relativ oder komparativ günstigeren Produktionsbedingungen an. Auf der anderen Seite werden solche Güter importiert, bei denen das Einfuhrland mit komparativen Kostennachteilen rechnen muß.

Gestalten die Entwicklungsländer sowohl die Produktion als auch den Außenhandel nach der Freihandelslehre, so haben sie sich mit ihrem Überfluß an fruchtbaren landwirtschaftlichen Böden oder mit ergiebigen Rohstoffquellen auf die Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte, die auf diesen Böden und bei günstigem Klima gut angebaut werden können, und auf die Ausfuhr von Rohstoffen zu spezialisieren.[1] Andere Länder mit reichlicher Kapitalausstattung können sich dagegen auf Industrieprodukte, deren Herstellung einen hohen Kapitaleinsatz verlangt, beschränken. Jedes Land widmet sich also jeweils der Ausfuhr von solchen Gütern, deren Produktion mit Hilfe derjenigen Produktionsfaktoren möglich ist, die in dem Land reichlich und daher billig vorhanden sind. Importiert werden dagegen solche Waren, deren Herstellung in dem Importland nicht oder nur unter hohen Kosten möglich ist und die andere Länder auf Grund ihrer Ausstattung mit Produktionsfaktoren günstiger erzeugen können.[2]

---

1) Interessanterweise hat bereits List den "Ländern der heissen Zone" empfohlen, sich auf die Herstellung und den Export von Agrikulturprodukten und Rohstoffen zu beschränken und die Vorteile des internationalen Handels zu nützen. Für die Entwicklung zum Manufakturstaat seien dagegen die "Länder der gemäßigten Zone" vorzugsweise berufen. (Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie. Volksausgabe auf Grund der Ausgabe letzter Hand und Randnotizen in Lists Handexemplar. Im Auftrage der List-Gesellschaft e.V. herausgegeben und eingeleitet von Arthur Sommer, Basel und Tübingen 1959, S. 42 ff.)

2) Joachim von Spindler: Das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer, Stuttgart 1963, S. 165.

Logische Folgerung der Theorie der komparativen Kosten ist die, daß ein Land Investitionen eher in der Exportwirtschaft vornimmt, in der es einen komparativen Kostenvorteil besitzt, als etwa in Industrien, deren Produkte mit eingeführten Waren auf dem Inlandsmarkt konkurrieren. Das gilt sogar dann, wenn eine starke Nachfrage nach den eingeführten Gütern besteht. Denn durch die vermehrte Ausfuhr unter günstigen Kostenbedingungen kommt das Land in den Besitz genügender Devisen zur Bezahlung der Einfuhr.[1] Die Importe können infolge der Kostenvorteile des Auslandes mit einem geringeren Aufwand erworben werden, wenn man zunächst Exportgüter herstellt und deren Erlös dann für die Beschaffung der Importgüter verwendet. Es wird daher den Entwicklungsländern empfohlen, auf die Produktion industrieller Erzeugnisse zu verzichten und die Importe mit den Erlösen solcher Ausfuhrgüter zu bezahlen, die auf Grund der Kostenvorteile verhältnismäßig am günstigsten im Inland hergestellt werden können. Die Entwicklungsländer hätten also vor allem die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und außerlandwirtschaftlicher Rohstoffe so zu steigern, daß sie aus den Erlösen auch den wachsenden Importbedarf an industriellen Konsum- und Investitionsgütern, der im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung entsteht, decken können.

Nun sind aber in allen unterentwickelten Ländern die vielfältigsten Industrialisierungsbestrebungen im Gange, um die Einfuhr von bestimmten Gütern durch eine eigene Produktion zu ersetzen, auch wenn diese Staaten bei der Herstellung solcher Waren mit absoluten oder komparativen Kostennachteilen rechnen müssen. Ist dieses Abweichen von den Grundsätzen der internationalen Arbeitsteilung ökonomisch richtig? Bei der Beantwortung dieser Frage müssen wir - was später noch eingehend besprochen werden soll - auf die in den Entwicklungsländern festzustellenden unbefriedigenden Wachstumsraten der Exporte hinweisen. Dieser Umstand wird in den Industriestaaten oft nicht erkannt; er ist ein wesentlicher Grund für die

---

[1] Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 238 f.

zunehmenden Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer.[1)]

Der Aufbau einer heimischen Industrie bringt eine gewisse Importsubstitution mit sich, d.h. bestimmte Waren, die bisher importiert worden sind, werden jetzt von inländischen Herstellern für den eigenen Markt produziert.[2)] Die Hersteller in den hochentwickelten Industriestaaten haben aber in der Produktion solcher Güter infolge ihrer langjährigen Erfahrung im allgemeinen einen absoluten Kostenvorteil gegenüber den neu entstehenden Industrien. Die Industrien in den Entwicklungsländern werden also teurer produzieren. Unter Berücksichtigung der Annahmen der klassischen Freihandelslehre muß infolgedessen der Versuch eines Landes, das für die Herstellung von Rohstoffen prädestiniert ist, eine eigene Industrie aufzubauen, zu einer Minderung des Volkseinkommens führen.

Nun hat es sich im Laufe der Zeit herausgestellt, daß die Lehren der klassischen Freihandelstheorie für die Realität nicht immer zutreffend sind. Das gilt ganz besonders bei ihrer Anwendung auf die Entwicklungsländer. Es werden daher Einwände gegen die herkömmliche Theorie gemacht, die sich allerdings nur selten gegen die Lehre als solche - unter den gesetzten Annahmen wird sie durchaus als richtig angesehen -, sondern mehr gegen die unrealistischen Voraussetzungen richten. Die statische Natur der Theorie der komparativen Kosten hindert viele Wissenschafter nicht daran, sie auch auf die

---

1) Helmut Hesse: Der Außenhandel in der Entwicklung unterentwickelter Länder unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, Tübingen 1961, S. 61.

2) Infolge des hohen Einfuhrbedarfs der Entwicklungsländer kommt es dabei nicht zu einer Reduzierung der Importquote am Volkseinkommen, sondern nur zu einer Ausweitung des Angebots inländischer Waren. (Raúl Prebisch: Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIX (1959), S. 253.)

Entwicklungsländer anzuwenden.[1] Eine ganze Reihe anderer Autoren hat sich jedoch in Opposition zu dieser Theorie gestellt. Beginnend bei Hamilton und List[2] bis zu Myrdal[3] und Tinbergen[4] haben Generationen von Wirtschaftswissenschaftern betont, daß Freihandel unter gewissen Bedingungen nicht die optimale Bedeutung für den Außenhandel eines Landes haben kann.[5] Besonders in der jüngsten Zeit - mit dem Aufkommen der Entwicklungsländerproblematik - wurden zahlreiche neue Gesichtspunkte in die Diskussion um die klassische Lehre des internationalen Handels geworfen. Vor allem werden dann Zweifel laut, wenn man den wirtschaftlichen Aufstieg der Industriestaaten als Vorbild nimmt, da sich dieser meist nicht unter Freihandel, sondern unter sorgfältiger Beschützung der neuen Industrien vollzogen hat.

---

1) Z.B. Jacob Viner: The Doctrine of Comparative Costs. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36 (1932 II), S. 356 ff. und Jacob Viner: International Trade and Economic Development, Glencoe, Illinois 1952, S. 50 ff. Ebenso Gottfried Haberler: International Trade and Economic Development, National Bank of Egypt, Cairo 1959, S. 5 und 15.

2) List, a.a.O., S. 279 ff.

3) Gunnar Myrdal: Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, Berlin 1958, S. 281 ff. und Gunnar Myrdal: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959, S. 93.

4) Jan Tinbergen: Shaping the World Economy. Suggestions for an International Economic Policy, New York 1962, S. 40 ff. und Jan Tinbergen: Grundlagen der Entwicklungsplanung, Hannover 1964, S. 66.

5) Vgl. in diesem Zusammenhang auch folgende Autoren, die einen Überblick über die Diskussion um die Theorie der komparativen Kosten geben: Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 239, H. Myint: The "Classical Theory" of International Trade and the Underdeveloped Countries. In: Economic Journal, Vol. 68 (1958), S. 317 ff. und Frédéric Clairmonte: Le Libéralisme Economique et les Pays Sous-Développées. Etudes sur L'Evolution d'une Idée, Genf und Paris 1958.

II. Der Weg der entwickelten Länder bis zu ihrem heutigen Stand der Industrialisierung

Wenn wir den wirtschaftlichen Aufstieg der Industriestaaten Westeuropas betrachten, so läßt sich eindeutig feststellen, daß sich im Vergleich zu den heutigen Verhältnissen deren wirtschaftliches Wachstum unter Freihandel vollzogen hat. Sie waren alle stark exportorientiert und - wenn wir in diesem Zusammenhang auch die Vereinigten Staaten, Kanada und später Japan einbeziehen - hatten am Anfang keine große Auswahl an Exportprodukten, sondern finanzierten ihre ersten Stadien der Industrialisierung mit Hilfe einiger weniger Devisenbringer.[1] Dabei bildete die Landwirtschaft die notwendige Basis für die Industrialisierung.[2] Wurde in den westeuropäischen Staaten im 18. Jhdt. und in der ersten Hälfte des 19. Jhdts. im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, die bereits von Anfang an eine stark protektionistische Außenhandelspolitik ausübten, eine sehr liberale Außenhandelspolitik betrieben[3], so fand in der zweiten Hälfte des 19. Jhdts. auch von westeuropäischen Staaten, insbesondere von Frankreich und Deutschland, der Erziehungszoll in stärkerem Ausmaß - trotzdem aber noch gemäßigt - Anwendung.

---

1) "Most of the countries that we now think of as advanced have been at one time or another dependent on just as narrow a range of exports. Japan in the early stages of industrialization was heavily dependent on exports of silk, the United Nations and Canada on exports of grain, Britain on exports of wool, or, at a later stage, on textile manufactures which once supplied over 70 per cent of her export earnings." (A.K. Cairncross: Factors in Economic Development, New York 1963, S. 216.)

2) Peter Thomas Bauer: Artikel "Entwicklungsländer (II) - Ökonomische Problematik". In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 3, Stuttgart-Tübingen 1961, S.242ff.

3) Aber auch in dieser Zeit konnten die sich entwickelnden Industrienationen nicht ganz auf protektionistische Maßnahmen verzichten. Selbst Großbritannien, das Musterbeispiel des ökonomischen Liberalismus, führte die ersten Stadien seiner Industrialisierung unter Zollschutz durch. Erst als es den anderen industriellen Nationen wesentlich überlegen war, ging es zu Freihandel über. (W. Arthur Lewis: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen und Zürich 1956, S. 392.)

Diese Tatsache läßt sich damit begründen, daß sich die Staaten des europäischen Kontinents dem weiter fortgeschrittenen Großbritannien gegenüber in einem Stadium der Unterentwicklung befanden. Hinter sicheren Zollmauern sollte sich eine eigene Industrie entwickeln, die später dem englischen Wettbewerb ohne weiteres standhalten konnte.

Im 20. Jhdt. bis nach dem zweiten Weltkrieg ist in den Industrieländern ein stetiges Herausbilden einer nationalen Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung der inneren Wirtschaft und des Wohlstandes festzustellen. Die heimische Wirtschaft sollte vor äußeren Ereignissen geschützt werden. Im Zuge dieser Entwicklung wurde die internationale Wanderung der Arbeitskraft weitestgehend eingeschränkt, und der internationale Kapitalmarkt verlor seine Funktion. Der internationale Handel mußte sich den nationalen Bedürfnissen unterordnen mit dem Ergebnis restriktiver und diskriminierender Handelspolitik. Die Konvertibilität der Währungen wurde eingeschränkt, und die Wechselkurse wurden zu festen Preisen, die vom jeweiligen Land gesetzt wurden. Doch entsprachen sie oft nicht den wahren Marktverhältnissen.[1)]

Wenn sich auch nach dem zweiten Weltkrieg durch die Begründung des GATT wieder Bestrebungen zur Liberalisierung des Welthandels seitens der Industrieländer durchgesetzt haben, so bleiben immer noch viele Hemmnisse, die in nächster Zeit nicht beseitigt werden können. Denn es gibt noch kein hochindustrialisiertes Land, das auf die Vorteile einer nationalen Handelspolitik verzichten kann. Die Bildung von Wirtschaftsblöcken in Westeuropa hat nur innerhalb gewisser Staatengruppen zu einer Liberalisierung des Außenhandels geführt. Dagegen bleibt der Protektionismus gegenüber Drittländern - wenn auch in abnehmendem Ausmaß - bestehen.

---

1) Gunnar Myrdal: Towards a More Closely Integrated Free-World Economy. In: Robert Lekachman (Herausgeber): National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad, New York 1961, S. 249 f.

Der Weg der heutigen Industriestaaten zur wirtschaftlichen Entwicklung ist für die Gestaltung der Entwicklungspolitik in den jungen Staaten von außerordentlicher Bedeutung. Wie ist nun die Situation in den Entwicklungsländern und welche Möglichkeiten gibt es zur Überwindung ihrer wirtschaftlichen Unterentwicklung?

III. Die Entwicklungsländer, ihre gegenwärtige Lage und ihre Zielsetzungen

Ausgangspunkt für die Formulierung einer vernünftigen Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer muß die Tatsache sein, daß sich die jungen Staaten in einem Ungleichgewicht befinden, das zu überwinden die Hauptaufgabe ist.[1] Kennzeichnend für die wirtschaftliche Rückständigkeit der Entwicklungsländer ist das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung. Es ist im Vergleich zu den Einkommen in den Industriegebieten bedeutend niedriger. Der größte Teil der Bevölkerung lebt auf dem Lande und weist ein niedriges Ausbildungsniveau auf. Viele dieser Länder sind übervölkert, und auch in dünn besiedelten Gegenden konzentriert sich die Bevölkerung in der Nähe kultivierter Flächen. Die Landwirtschaft ist rückständig und gewährt den allzu vielen Arbeitskräften lediglich einen geringen Lebensstandard. Der sekundäre und tertiäre Sektor der Wirtschaft ist noch wenig ausgebildet, d.h. nur ein kleiner Teil der Bevölkerung ist in verarbeitenden und Dienstleistungsgewerben tätig.[2] In diesen Sektoren fehlen sowohl fachlich-technisch vorgebildete Arbeitskräfte, wie Vorarbeiter, Werkmeister, Kräfte für die Personalanleitung und Maschinenüberwachung als auch Führungskräfte für die Planung, Verwaltung und Leitung wirtschaftlicher Unternehmungen.[3]

Wie schon gesagt, werden in den unterentwickelten Ländern vor allen Dingen Güter des primären Sektors der Wirtschaft erzeugt, also landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe. Sie machen auch die Masse des Exports aus.[4] Nun sind aber

---

1) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 284.
2) L.J. Zimmermann: Arme und reiche Länder, Köln 1963, S.73.
3) Kurt Hesse: Entwicklungsländer und Entwicklungshilfen an der Wende des Kolonialzeitalters, Berlin 1962, S. 20.
4) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 286.

die Exporte für das wirtschaftliche Wachstum der jungen Staaten von außerordentlicher Bedeutung. Die Exportquote und damit der Beitrag des Exports zum Volkseinkommen ist in den Entwicklungsländern im allgemeinen größer als in den Industriestaaten. Vor allem wenn man die Höhe der Exporte mit der Höhe der Investitionen und Staatsausgaben vergleicht, erkennt man erst, welch bedeutende Rolle sie für das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer spielen.[1] Aus diesem Grund werden sie als "export economies" bezeichnet. Ihr wirtschaftlicher Aufstieg ist abhängig von den Exportchancen auf den Weltmärkten und damit von konjunkturellen und strukturellen Preisbewegungen. Trotz der starken Abhängigkeit der unterentwickelten Staaten von ihrer Exportwirtschaft ist ihr Anteil am Welthandel vergleichsweise gering. Wenn man davon ausgeht, daß in diesen Staaten mehr als zwei Drittel der Weltbevölkerung leben, so ist der Anteil am Welthandel mit 30 v.H. sehr bescheiden.[2] Somit ist auch der Devisenanfall im Vergleich zu den Industriestaaten nicht allzu groß.

Für die Entwicklungsländer gilt es jetzt, eine Erhöhung des Einkommens pro Kopf der Bevölkerung und eine nachhaltige Verbesserung des Lebensstandards breiter Schichten zu erreichen. Fundamentale Bedeutung für das angestrebte Ziel hat die Industrialisierung der neuen Länder. Da in den entwikkelten Ländern der Aufbau einer heimischen Industrie den heutigen Reichtum begründet hat, möchten auch die Entwicklungsländer an den Segnungen des technischen Fortschritts teilnehmen.[3] Industrialisierung und Zunahme der Industriebeschäftigten wird deshalb als ein Mittel zur Steigerung des Volkseinkommens angesehen.[4]

Die Verhältnisse in den Industriestaaten haben also eine

---

1) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 23.
2) Vgl. von Spindler, a.a.O., S. 26 ff.
3) United Nations: The Economic Development of Latin America and its principal problems, New York 1950, S. 1 ff.
4) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 287.

außerordentliche Bedeutung für die Entwicklungsländer, vor allem wenn sie aus dem wirtschaftlichen Aufstieg der fortgeschrittenen Länder Lehren ziehen wollen. Die aus der Obhut ihrer Kolonialherren entlassenen jungen Staaten wollen ihre wirtschaftliche Stagnation schleunigst beenden und versuchen jetzt, ihre wirtschaftliche Entwicklung so schnell wie möglich voranzutreiben. Mit 150 jähriger Verspätung treten sie in das industrielle Zeitalter ein. Stucken schreibt hierzu: "Gegeben ist die Situation, die Friedrich List vor sich sah, als er sich für die Industrialisierung Deutschlands einsetzte. Es gibt andere konkurrierende Länder, die weiter fortgeschritten sind, der Anfang bringt zusätzliche Kosten, die möglicherweise durch die Lohnunterschiede nicht ausgeglichen werden."[1)]

Trotz dieser scheinbar gleichartigen Ausgangssituation in den Entwicklungsländern sind im Vergleich zur Industrialisierung der europäischen Staaten vor 150 bis 200 Jahren die Verhältnisse für die Entwicklungsländer ganz andere.[2)] Die Bedingungen der Weltwirtschaft, unter denen sie heute bestehen müssen, haben sich geändert. Zwar hatten auch im 18. und 19. Jhdt. die jungen Industrien in den kontinentaleuropäischen Ländern mit dem Wettbewerb der produktiver arbeitenden englischen Industriebetriebe zu rechnen. Doch war der Abstand zu Großbritannien noch nicht so groß. Heute sind dagegen die Startbedingungen für die Entwicklungsländer weitaus schlechter. Den Industrialisierungsbestrebungen in diesen Ländern steht die überlegene Konkurrenz der erfahrenen hochentwickelten Industrien in den fortgeschrittenen Staaten gegenüber. Wurden im letzten Jahrhundert neue Industrien, trotz der viel günstigeren Ausgangsbasis, durch Zölle vor der ausländischen Konkurrenz geschützt, so ist heute das Problem der Schutzzölle für die Entwicklungsländer noch aktueller. Der Abstand zwischen wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern und den Industriestaaten ist seit dem 18. und 19. Jhdt. bis heute ständig gewachsen. Vor allem geht

---

1) Rudolf Stucken: Ägypten und Syrien, Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen. In: Untersuchungen einzelner Entwicklungsländer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 21, herausgegeben von Rudolf Stucken, Berlin 1960, S. 111.

2) Hellmut Kalbitzer: Entwicklungsländer und Weltmächte, Frankfurt/M. 1961, S.26.

die Entwicklung dahin, daß die Kluft zwischen den beiden Ländergruppen zu einer Vergrößerung tendiert. Die Schere, die sich zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern geöffnet hat, gilt es jetzt wieder zu schließen.[1] Die Industrialisierung dieser jungen Staaten unter sorgfältiger Beschützung der heimischen Wirtschaftszweige spielt dabei eine große Rolle.

Darüber hinaus befinden sich die heutigen Entwicklungsländer gegenüber den industriell weniger entwickelten Staaten des 19. Jhdts. auch unter anderen Gesichtspunkten in einer viel ungünstigeren Position. Absatzschwierigkeiten, die zusätzlichen Kosten bei der Einführung der industriellen Produktion und die Unwissenheit der Unternehmer hemmen die Industrialisierung der wirtschaftlich rückständigen Länder in viel höherem Maße als im 19. Jhdt. Die hochindustrialisierten Nationen besitzen gegenwärtig eine bedeutend größere technische Überlegenheit gegenüber den anderen Nationen als das am Anfang ihrer eigenen industriellen Entwicklung der Fall war.[2] Schließlich weist Ehrlicher noch auf folgenden Unterschied hin: "Während in den alten Industrieländern die Industrialisierung in einer sich über mehrere Jahrhunderte erstreckenden Übergangsphase bei noch weitgehend stagnierender Bevölkerung gewissermaßen vorbereitet wurde und der Beginn schnellen Bevölkerungswachstums mit dem Beginn der Industrialisierung zusammenfällt, setzt heute in den Entwicklungsländern das Bevölkerungswachstum oft im Stadium absoluter wirtschaftlicher Unterentwicklung ein."[3] Während also im alten Europa die Bevölkerungszunahme gleichzeitig mit der Industrialisierung stattfand, setzt sie in den Entwicklungsländern bereits vor dem Beginn der Industrialisierung und damit vor der Schaffung genügender Arbeitsplätze ein.

---

1) Hellmut Kalbitzer: Entwicklungsländer und Weltmächte, Frankfurt/M. 1961, S. 28.

2) Lewis, a.a.O., S. 394.

3) Werner Ehrlicher: Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern. In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27.-30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 103.

Die Entwicklungsländer ziehen aus der Wirtschaftsgeschichte der Industriestaaten ihre Lehren und sind geneigt, sich die gleiche protektionistische Außenhandelspolitik anzueignen, wie sie die fortgeschrittenen Länder in der zweiten Hälfte des 19. Jhdts. und dann zwischen den beiden Weltkriegen betrieben haben. Es ist eigentlich nicht verwunderlich, wenn sie ganz energisch den Einsatz dieser wirtschaftspolitischen Methoden fordern. Ist doch der Zwang zur wirtschaftlichen Entwicklung viel dringender, während die nationalen Produktivkräfte viel geringer sind als in den Industriestaaten im letzten Jahrhundert. Man darf in diesem Zusammenhang nicht die starken nationalen Kräfte unterschätzen, die sich im Laufe des Kampfes vieler Entwicklungsländer um die Unabhängigkeit herausgebildet haben und jetzt auf eine nationale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung drängen.[1)] Bestandteile einer solchen Wirtschaftspolitik sind Importrestriktionen, insbesondere Importzölle, die aus den verschiedensten Gründen erhoben werden. Welche Argumente aus der alten Schutzzollauseinandersetzung in die Entwicklungsländerdiskussion hineingetragen worden sind und welche neuen Zollargumente aufgetaucht sind, soll im folgenden Kapitel geschildert werden.

---

1) Myrdal: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 253.

B. Der Stand der Schutzzolldiskussion unter den besonderen Aspekten der Entwicklungsländerproblematik

Im einleitenden Kapitel wurde auf die Bedeutung der Freihandelslehre für die Gestaltung der Außenhandelspolitik sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industriestaaten hingewiesen. Die Freihandelstheorie entspricht aber nicht immer den in der Realität herrschenden Verhältnissen. Das liegt daran, daß die im Rahmen der Lehre vom internationalen Handel erzielten Ergebnisse gekennzeichnet sind durch ihre statische Betrachtungsweise. Viele Autoren bezweifeln, daß die klassische Theorie unter dynamischen Bedingungen für die armen Länder realistisch ist. Es kann zwar nicht geleugnet werden, daß die Theorie der komparativen Kosten unter ihren Voraussetzungen korrekt ist. Wenn man aber berücksichtigt, daß sich Wettbewerbs- und Nachfrageverhältnisse verändern können, daß die Produktionsfaktoren innerhalb des Landes nicht als gegebene Größe angesehen werden dürfen, sondern daß sie in der Menge variieren können und beschränkte Beweglichkeit aufweisen, daß dagegen eine gewisse Beweglichkeit der Produktionsfaktoren zwischen den Ländern vorhanden ist, daß Geschmacksrichtung, Produktivkräfte und technisches Wissen Wandlungen unterworfen sind, daß unvollkommene Märkte für den Produktionsfaktor Arbeit Unterbeschäftigung erlauben und Disparitäten zwischen sozialen und privaten Kosten auftreten können[1], dann werden die Zweifel verständlich, ob die Theorie der komparativen Kosten für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes zutreffende Aussagen machen kann.[2] Unter den unrealistischen Voraussetzungen scheint eine langfristige dynamische Analyse der Entwicklung des Handels nicht möglich zu sein, da es in den unterentwickelten Ländern nicht nur darum geht, eine optimale Kombination der Produktionsfaktoren zu erreichen, sondern eine Vergrößerung

---

1) Billige Exporte der Entwicklungsländer können vielfach darauf beruhen, daß in dem Ausfuhrland offene oder versteckte Arbeitslosigkeit herrscht, was die niedrigen Preise ermöglicht. Daher sind die "komparativen Kosten" geringer als es ohne die Arbeitslosigkeit der Fall wäre. (von Spindler, a.a.O., S. 166.)

2) Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 244.

der Menge an Produktionsfaktoren unter großen strukturellen Wandlungen.[1)]

In jüngster Zeit wurden allerdings Versuche unternommen, die statische Theorie der komparativen Kosten zu modifizieren und die Erkenntnisse der dynamischen Wachstumstheorie und der Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen.[2)] Denn gerade die Probleme des wirtschaftlichen Wachstums werden durch die klassische Freihandelslehre nicht gelöst. Es ist daher verständlich, daß vor allen Dingen an diesem Mangel Kritik geübt wird (Lewis, Myrdal, H. Hesse). Wir kommen somit zu dem Ergebnis, daß Freihandel nach dem Konzept der Theorie der komparativen Kosten zwar langfristig als Ziel angesehen werden kann, daß es aber gerade für die Entwicklungsländer heute Situationen gibt, in denen es besser erscheint, die Einfuhren einer gewissen Kontrolle zu unterwerfen und die Erziehung eigener Wirtschaftszweige hinter Zollmauern zu forcieren. In diesem zweiten Kapitel wollen wir den Problemen der Schutzzölle weiter folgen und die einzelnen Schutzzollargumente, die besonders die Belange der Entwicklungsländer betreffen, kritisch untersuchen.

---

1) Gerald M. Meier and Robert E. Baldwin: Economic Development. Theory, History, Policy, New York 1957, S. 325.

2) Z.B. Hollis B. Chenery: Comparative Advantage und Development Policy. In: American Economic Review, Vol. LI (1961), S. 22 ff. und Gerald M. Meier: International Trade and Development, New York and Evanston 1963, S.9 ff. Vgl. auch Myint, a.a.O., S. 317 ff.

I. Der Schutzzoll als zweitbeste Lösung

Es ist schwierig, die jungen Staaten von den Vorteilen der Theorie der komparativen Kosten zu überzeugen. Das ist schon deshalb nahezu unmöglich, weil in der Realität kein Land wirklich Freihandel betreibt. Es ist für die Entwicklungsländer daher naheliegend, ebenfalls den anderen Weg zu gehen und mit Hilfe von Schutzzöllen eine Industrialisierung in Gang zu bringen, die geeignet ist, das Volkseinkommen und vor allem das Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern ansteigen zu lassen. Damit sind wir auf eine der ältesten Kontroversen in den modernen Wirtschaftswissenschaften gestoßen, auf die Frage Freihandel oder Schutzzoll. Nach über einem Jahrhundert schärfster Diskussion weitet sich das Problem auch auf die Entwicklungsländer aus.

Vom theoretischen Standpunkt aus wird Protektionismus grundsätzlich als zweitbeste Lösung gerechtfertigt.[1] Wie wir aber bei der Diskussion der einzelnen Schutzzollargumente noch sehen werden, gibt es für einzelne Länder in der Realität Situationen, in denen Schutz und Diversifizierung der heimischen Wirtschaft eine bessere Lösung ist als Freihandel und Spezialisierung auf die absolut oder komparativ günstigste Produktion. Man ist daher versucht, in diesem Zusammenhang nach einem optimalen Grad von Schutz mit einem optimalen Zolltarif zu suchen.[2] Dabei ist aber die Tatsache zu berücksichtigen, daß der Tarif nur in bezug auf die nationalen Belange eines Landes der optimale ist, nicht aber in bezug auf die Weltwirtschaft als Ganzes, obwohl, wie wir später noch ausführen werden, von einer Schutzzollpolitik der Entwicklungsländer der Welthandel nicht beeinträchtigt wird. Darüber hinaus kann das Ausmaß des Zollschutzes sehr verschieden sein. Es kann z.B. eine größere Differenz zwischen einer Hochschutzzollpolitik und einer Niedrigschutzzollpolitik vorliegen, als zwischen einer Niedrigschutzzollpolitik

---

1) Tinbergen: Shaping..., a.a.O., S. 41.

2) Ebenda. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Marcus Fleming: The Optimal Tariff from an International Standpoint. In: The Review of Economics and Statistics, 1956, S.1 ff.

und Freihandel.[1]

Industrielles Wachstum kann im Rahmen der Freihandelspolitik oft durch allgemeine Subventionen angeregt werden. Diesen Subventionen, die grundsätzlich auch im klassischen Freihandelssystem vorgesehen sind, wird bescheinigt, daß sie die Planungen und Entschlüsse von Produzenten und Konsumenten nicht verzerren und daher besser zur Erzielung eines günstigen industriellen Wachstums geeignet sind.[2] Schutzzollpolitik beruht dagegen häufig auf der Voraussetzung, daß trotz der Subventionen die industriellen Antriebskräfte nicht angefacht werden können. Gerade aber in Entwicklungsländern, wo die finanzielle Aufbringung solcher Subventionen von Seiten des Staates keineswegs gesichert ist, muß auch an den Weg der Industrialisierung mit Hilfe von Schutzzöllen gedacht werden, zumal - wie noch geschildert werden soll - Importzölle eine durchaus lukrative Einnahmequelle des Staates sind. Aus diesen Einnahmen können dann allerdings der Freihandelspolitik entsprechend Subventionen zur Erziehung junger Industrien gegeben werden.

Wenn wir grundsätzlich Freihandel als die theoretisch günstigste Lösung ansehen, der allerdings in der Wirklichkeit infolge der andersartigen Voraussetzungen Hemmnisse entgegenstehen, so überwiegt in der Realität wegen dieser veränderten Bedingungen die Schutzzollpolitik im Außenhandel der Entwicklungsländer. Tinbergen nennt und diskutiert 4 unbedingte Voraussetzungen, die dafür nötig sind, daß im Wege des Freihandels ein Maximum an Wohlstand für ein Land erzielt werden kann:[3]

1. Die Einkommensredistribution unter den Bewohner eines Landes und zwischen den Ländern ist genügend. Diese fundamentale Voraussetzung bedeutet, daß beim Fehlen einer genügenden Einkommensgleichheit mehr oder weniger starker Schutz der heimischen Wirtschaft ein besseres Resultat ergeben

---

1) Tinbergen: Shaping..., a.a.O., S. 41.
2) Ebenda.
3) Vgl. im folgenden ebenda, S. 42 ff.

wird als Freihandel. Was ist nun aber unter "genügender" Einkommensgleichheit zu verstehen? Was die Verteilung innerhalb der nationalen Grenzen betrifft, sind in Entwicklungsländern außerordentlich hohe Einkommen einiger weniger Personen bei ausgeprägter Massenarmut festzustellen. Die Einkommensverteilung in einem sozial sehr fortgeschrittenen Land (z.B. in Europa Schweden) kann für eine zukünftige Verteilung für wirtschaftlich entwickelte Länder als Nahziel und für wirtschaftlich unterentwickelte Länder als Fernziel angesehen werden. Das Problem der Einkommensverteilung zwischen den einzelnen Staaten ist komplizierter. Das Wachstum des Nationaleinkommens pro Kopf der Bevölkerung erfolgt jedoch in den höher entwickelten Ländern schneller als das in den Entwicklungsländern. Somit wird die Differenz zwischen diesen beiden Gruppen von Ländern immer größer, was auf eine ungenügende Einkommensverteilung zwischen den Ländern schließen läßt.

2. Es werden zeitweilig Subventionen an junge Industrien, die noch nicht ein normales Niveau an Produktivität erreicht haben, gegeben. Diese zweite Bedingung drückt etwa das gleiche aus wie das Erziehungszollargument. Nämlich, daß im nationalen Interesse Industrien, die langfristig gesehen einmal wettbewerbsfähig sein werden, in ihrem Anfangsstadium gefördert werden müssen. Diese Subventionen sollen die Wirkung haben, daß die Preise auf dem Wettbewerbsniveau gehalten werden und der Produzent dafür subventioniert wird, während wir bei Schutzzöllen preisanhebende Wirkungen zu verzeichnen haben, die der Konsument zu tragen hat. Hierbei ist jedoch noch nicht berücksichtigt, daß die Mittel für die Subventionen vom Staat aufgebracht werden müssen. Es kommt damit von dieser Seite her zu einer Belastung der Steuerzahler bzw. des Volkes. Allerdings besteht hier die Möglichkeit, bei der Wahl einer direkten Steuer einzelne Bevölkerungsgruppen zu befreien, andere dafür stärker zu belasten. Da nun aber in vielen Entwicklungsländern noch keine allgemeinen Einkommen- und Vermögensteuern eingeführt worden sind und die Haupteinnahmequellen des Staates immer noch

die indirekten Steuern sind[1]), werden infolge der Regressionswirkungen der indirekten Steuern doch wieder die unteren Einkommensschichten getroffen. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Einführung eines Schutzzolltarifs technisch viel leichter zu handhaben ist, als die Beschaffung von Mitteln und deren Verteilung als Subventionen.

3. Subventionen werden gegeben, um einzelne Wirtschaftsbereiche lebensfähig zu erhalten, damit eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung gewährleistet ist. Diese dritte Bedingung berücksichtigt die Tatsache, daß der internationale Handel in Zeiten weltweiter Krisen, insbesondere in Kriegen, häufig gestört oder überhaupt unterbrochen ist. In solchen Situationen ist es für ein Land vorteilhaft, wichtige lebensnotwendige Güter im Inland zu erzeugen, auch wenn die Güter in diesem Fall teurer produziert werden als sie vom Ausland hätten bezogen werden können. Diese Voraussetzung ist nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch politischer Natur.

4. Es werden Subventionen gegeben, um Arbeitskräfte umzuschulen und um die Überleitung von Kapitalgütern von stagnierenden oder absterbenden Industriezweigen in neue produktivere Industrien zu erleichtern. Der in der Freihandelslehre vorausgesetzte Wechsel der Produktionsfaktoren von weniger produktiven zu produktiveren Verwendungsmöglichkeiten soll damit gefördert werden. Veränderungen in den Daten, die im Zeitablauf zu unterproportionaler Verwendung der Produktionsfaktoren führen, haben auch Verluste für die Unternehmer zur Folge. Diese Verluste sollen durch die Subventionen reduziert oder ausgeglichen werden, indem langlebige Kapitalgüter und umgeschulte Arbeitskräfte schneller den produktiveren Verwendungsmöglichkeiten zugeführt werden können.

Wie Tinbergen in diesen Bedingungen zeigt, kann der Freihan-

---

1) Lübbe Schnittger: Staatshaushalt und Finanzierung in Entwicklungsländern. Der öffentliche Haushalt im wirtschaftlichen Wachstum der Entwicklungsländer, Darmstadt 1963, S. 127 f.

del besonders in Entwicklungsländern nur im Rahmen anderer Einrichtungen seine günstigen Wirkungen entfalten. Sind gewisse Voraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllt, so ist Freihandel nicht mehr der beste Zustand, und es muß nach anderen Wegen gesucht werden. Die in den Punkten 2 bis 4 empfohlenen Subventionen sollen den freien Wettbewerb und somit den Freihandel in solchen Fällen aufrechterhalten, wo die Produktionsfaktoren nicht von sich aus einer optimalen Verwendung zugeführt werden. Subventionen sollen dem Protektionismus vorgezogen werden, solange die "Kosten" der Subventionen geringer sind als die des Protektionismus. Nicht ganz bedeutungslos ist jedoch in diesem Zusammenhang die Abneigung industrieller Wettbewerber in anderen Ländern gegen offene Subsidien.[1] Wenn man diese Tatsachen in Rechnung zieht, kann man nach Meinung Tinbergens ein gewisses Niveau von Protektionismus unter folgenden Bedingungen verteidigen:[2]

1. Wenn ein Land einen ungenügenden Teil am Welteinkommen besitzt, Es besteht wohl kein Zweifel, daß sich gerade die Entwicklungsländer in dieser speziellen Situation befinden.
2. Wenn es schwierig oder unmöglich ist, Subventionen für Industrien, die noch nicht ihre optimale Größe erreicht haben, zu geben.
3. Wenn es schwierig oder unmöglich ist, für lebensnotwendige Bereiche der Wirtschaft (Landwirtschaft oder Industrie) Subventionen zu geben, die auch unter Verlusten bestehen müssen, um in Krisenfällen die Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.
4. Wenn es schwierig oder unmöglich ist, Maßnahmen zu finanzieren, die dazu bestimmt sind, die Mobilität von Kapital

---

1) Infolgedessen müssen sich die Regierungen häufig auf folgende weniger offensichtliche Unterstützungsmaßnahmen beschränken: So z.B. das Vermieten von Fabrikgebäuden zu geringeren als den marktmäßigen Pachtsätzen, niedrigere Steuern und Gebühren, niedrigere Berechnung von Elektrizität und Wasser, der Transportdienste und dergleichen. (Lewis; a.a.O., S. 396.)

2) Tinbergen: Shaping..., a.a.O., S. 43 f.

und Arbeit zu erhöhen.[1)]

Die Punkte 1 und 2 sind typisch für Entwicklungsländer, während die Punkte 3 und 4 auch für andere Länder von Bedeutung sind. Was die Subventionen anbetrifft, so haben wir bereits auf die Finanzierungsschwierigkeiten in den Entwicklungsländern hingewiesen. Gerade von hier aus scheint sich die Wahl des Schutzzolles als elegante Ersatzlösung anzubieten, zumal dieser auch eine rentable Einnahmequelle für den Staat ist. Durch diese zusätzlichen Einnahmen kann der Staat in die Lage versetzt werden, gewisse Wirtschaftszweige - vielleicht besonders die exportorientierten - zu subventionieren, so daß diese den preisanhebenden Schutz gegenüber ausländischen Wettbewerbern nicht benötigen. Mit welchen Argumenten der Zollschutz junger Industrien verteidigt wird und mit welchen Nachteilen diese Erziehungspolitik verbunden ist, soll im nächsten Kapitel geschildert werden.

---

1) Schließlich läßt sich nach Ansicht Tinbergens noch ein gewisser Grad von Protektionismus als Instrument der Vergeltung oder als ein Mittel, die eigene Position gegen unfaire Praktiken seitens des Auslandes zu verbessern, rechtfertigen. (Tinbergen: Shaping..., a.a.O., S. 44.)

II. Diskussion einzelner Schutzzollargumente

1. Das Erziehungszollargument

a) Ökonomische Hemmnisse für junge Industrien in Entwicklungsländern

aa) Kosten junger Industrien

Nachdem wir im ersten Kapitel eine Industrialisierung der Entwicklungsländer aus den verschiedensten Gründen für wünschenswert erklärt haben, ist es jetzt unsere Aufgabe, weiter zu untersuchen, welche Rolle im Rahmen des Industrialisierungsprozesses den Schutzzöllen zufällt. Nun geht aber dieser Prozeß nicht reibungslos vor sich. Grosse Schwierigkeiten bei seiner Einleitung entstehen dadurch, daß die Entwicklungsländer mit dem Wettbewerb der industriell hochentwickelten Länder zu rechnen haben. Gerade die in den Anfangsstadien der Entwicklung sich befindenden Wirtschaftszweige sind aus den verschiedensten Gründen nicht in der Lage, den internationalen Wettbewerb standzuhalten. Solche "Schwierigkeiten des Anfangs"[1], die die Einführung von Erziehungszöllen rechtfertigen, liegen vor allem auf der Kostenseite. Junge Industrien, die im Aufbau begriffen sind, werden immer mit außergewöhnlich hohen Anfangskosten belastet. Junge Industrien in Entwicklungsländern sehen sich aber noch zusätzlichen Problemen und Kosten gegenüber.

Nachdem ein Gewerbe in Gang gebracht worden ist, ist es für den Unternehmer vorteilhafter, bei diesem Gewerbe - jedenfalls vorerst - zu bleiben als ein neues zu beginnen. Hat sich ein Staat auf die Landwirtschaft spezialisiert, so hat er sich mit den entsprechenden Produktions-, Transport- und Schulungseinrichtungen, einem angemessenen Verteilungsapparat und dergleichen versehen.[2] Er besitzt jedoch nicht die Einrichtungen eines Landes, das sich auf

---

1) Stucken: Ägypten und Syrien..., a.a.O., S. 111.
2) Lewis, a.a.O., S. 391.

Industrie spezialisiert hat. Deshalb ist, wenn es sich im Laufe der Zeit erweisen sollte, daß die Entwicklung industrieller Gewerbe wirtschaftlicher ist als die bloße Fortsetzung der ursprünglichen Spezialisierung auf Landwirtschaft und Rohstoffprodukte, ein solcher Übergang in die ersten Stadien der Industrialisierung nicht schnell durchzuführen. Vor dieses Problem sahen sich die Entwicklungsländer gestellt, die ihre traditionellen Produktionssektoren durch die Einleitung eines Industrialisierungsprozesses auflockern wollen.

Ein großer Übergang ins industrielle Stadium setzt bei den Unternehmern ein Vertrauen in die Zukunft voraus, da die jungen Industrien durch eine mehr oder weniger lange Periode hindurchgebracht werden müssen, in der die Produktivität der neuen Gewerbe verhältnismäßig niedrig ist. Für das Land ist es durchaus der Mühe wert, die Fabrikindustrie durch dieses Stadium hindurchzubringen, da angenommen werden kann, daß die anfänglich hohen Kosten lediglich "Wachstumsschmerzen" [1] darstellen. Nun sind aber höchstens einzelne Privatunternehmer bereit oder überhaupt in der Lage, solch hohe Anfangskosten auf sich zu nehmen. Für die weitaus größere Zahl von Unternehmern muß die Regierung angemessene Vorkehrungen treffen, um den in ihrer Kostengestaltung gegenüber den ausländischen Wettbewerbern noch ungünstig liegenden heimischen Produzenten einen Anreiz bzw. einen Schutz beim Aufbau eigener Industrien zu geben. Dies sind die Grundlagen des Erziehungszollarguments. Für uns gilt es jetzt, die Kostenprobleme, die sich für die Schaffung industrieller Unternehmen ergeben, genauer darzulegen.

Am Anfang der Entwicklung des industriellen Sektors ist die Produktivität sehr gering. Die aus der Landwirtschaft stammenden Arbeitskräfte besitzen noch nicht die entsprechende Einstellung zu ihrer neuen industriellen Tätigkeit, und es dauert ein bis zwei Generationen, um eine industrielle Bevölkerung heranzubilden. Für den einzelnen Betrieb,

---

1) Lewis, a.a.O., S. 391.

der zur Produktionsaufnahme eine bestimmte Anzahl von verschieden geeigneten und vorbereiteten Arbeitern, Vorarbeitern oder Facharbeitern benötigt, ergeben sich infolgedessen erhebliche Schwierigkeiten, diese in genügender Zahl anzuwerben. Einmal fehlt es überhaupt an ausgebildeten industriellen Arbeitskräften. Zum andern lassen sich im Umkreis vorhandene Arbeitskräfte zwar bald in den Arbeitsprozeß einbeziehen, doch sind hier wieder mit hohen Kosten verbundene Widerstände zu überwinden. So sind am Anfang nur beschränkte Unterbringungs- und Versorgungsmöglichkeiten für die Arbeitskräfte in den schnell wachsenden Industriesiedlungen vorhanden. Weiterhin drücken die nicht unbeträchtlichen Ausbildungsinvestitionen. Schließlich ist die Fluktuation der Arbeitskräfte in einem Land, wo die Menschen noch keine so ausgeprägte industrielle Disziplin besitzen wie etwa in den alten Industrieländern, besonders groß und wird bei Knappheitserscheinungen auf dem Arbeitsmarkt noch erhöht. Dabei kann es vor allem zur Abwerbung von qualifizierten Fachkräften kommen. Um einen eingearbeiteten Stamm von Arbeitskräften - insbesondere von Facharbeitern - zu halten, sind häufig neben ansehnlichen Löhnen und Gehältern auch umfangreiche Sozialleistungen zu gewähren.[1] Endlich müssen im Zusammenhang mit den Beschäftigungsproblemen auch die für junge Industrien in Entwicklungsländern unerläßlichen ausländischen Führungskräfte, Berater, Ausbilder und eventuell auch Vorarbeiter berücksichtigt werden. Ausgaben für Gehälter, Aufwandsentschädigungen, Reisekosten und soziale Leistungen ergeben einen ansehnlichen Ausgabenblock.[2]

Die Arbeitsqualität bildet ebenfalls einen Faktor, der die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Wenn es auch manche Stämme oder Völker gibt, die eine ganz ausgezeichnete Arbeitsqualität und -produktivität erzielen, so wird man doch im großen und ganzen in den Entwicklungsländern in dieser Hinsicht keine allzu großen Ansprüche stellen können. Gerade in den tropischen Ländern ist aus klimatischen Gründen - da weder die Büros und noch seltener die Fabrik-

1) Das kann bis zum Bau von Siedlungen, Schulen, Kinos usw. gehen. (Helmut Giesecke: Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern. Risiken und Chancen, Hamburg 1963, S. 73 f.)

2) Ebenda, S. 74.

anlagen klimatisiert werden - vorerst einfach noch keine gleichmäßige Qualität zu erreichen. Vor allem keine solche, die mit den Produkten aus den hochindustrialisierten Ländern der gemäßigten Zone vergleichbar ist. Aber auch die schon erwähnte Fluktuation, die immer wieder den Einsatz von ungelernten Arbeitskräften erfordert, und schließlich das häufige Fehlen am Arbeitsplatz sind für die niedrige Arbeitsqualität und -produktivität mitverantwortlich. Geräte und Maschinen werden von den eingeborenen Arbeitskräften nicht mit der erforderlichen Sorgfalt behandelt. Die Arbeiter sind weniger geschickt, wodurch die Abnutzungsraten - ganz abgesehen von eventuellen Störungen und Stokkungen im Betriebsablauf - doch erheblich größer sind als beispielsweise in den alten Industrieländern.[1)]

Die mangelhafte Arbeitsleistung der Beschäftigten ist natürlich auch eine Folge der Armut, der schlechten Ernährung und der ungesunden Wohnungen. Die oft sehr lange Arbeitszeit[2)], verbunden mit einem weiten Weg von der Wohnung zur Arbeitsstätte, da die Arbeiter überwiegend aus den landwirtschaftlichen Gebieten am Rande der Industrieansiedlungen kommen, beeinflussen ebenfalls die Arbeitsqualität.[3)]

Im allgemeinen sind die Arbeitslöhne in Entwicklungsländern, da genügend Arbeitskräfte vorhanden sind, gering. Doch häufig werden diese relativ niedrigen Lohnkosten, wie wir gesehen haben, von anderen Personalkosten übertroffen. Zieht man noch die geringe Arbeitsqualität in Betracht, so bleibt von dem Vorsprung der niedrigen Arbeitslöhne in Industrien der Entwicklungsländer - zum mindesten am Anfang der industriellen Entwicklung - nicht mehr viel übrig. Pentzlin stellt in diesem Zusammenhang z.B. für die ägyptische Bauindustrie fest, daß sich die Arbeitskosten

---

1) Abolfazl, Adli: Außenhandel und Außenhandelspolitik des Iran, Berlin 1960, S. 174.

2) Die durchschnittliche Arbeitszeit betrug in Ägypten Mitte der 50er Jahre 51 Stunden. (Heinz Pentzlin: Ägypten. Eine Analyse der Entwicklungsprojekte, Berlin 1957, S. 63.)

3) Elsayed Salaheldin Ayoub: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in Ägypten, Diss. München 1956, S. 54.

für Bauarbeiter im Hochbau wie im Tiefbau im groben Durchschnitt etwa auf der Höhe bewegen wie in westeuropäischen Staaten.[1] Diese Erscheinung ist in der Bauindustrie besonders stark ausgeprägt, weil sie arbeitsintensiv ist. Doch dürften auch andere arbeitsintensive Industriezweige, deren Errichtung in Entwicklungsländern besonders vordringlich ist, betroffen sein. Dagegen dürften Industrien, die bereits zur kapitalintensiven Massenproduktion übergegangen sind, in dieser Hinsicht günstigere Verhältnisse aufweisen. Trotzdem ist anzunehmen, daß auch in den arbeitsintensiven Branchen diese anfänglich hohen Arbeitskosten gedrückt werden können, so daß sie von den Lohnkosten her gesehen gegenüber ausländischen Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil erzielen können.[2] Eine solche Entwicklung wäre ganz im Sinne des Erziehungszollarguments. Mit fortschreitender Verbesserung der Kostenstruktur könnte der anfangs gewährte Zollschutz langsam abgebaut werden.

Obwohl einzelne Entwicklungsländer ein relativ gut ausgebautes Straßen- und Eisenbahnnetz besitzen, ist doch hinsichtlich der Transportbedingungen immer wieder mit Engpässen zu rechnen. Auf der einen Seite sind es die Naturkatastrophen, die die Verbindungen unterbrechen, und auf der anderen Seite wachsen die Transportmöglichkeiten nicht in dem Maß, wie es das Wachstum der Industrialisierung erfordert. Es klafft eine Lücke zwischen Ladeangebot und -nachfrage. Um Verzögerungen im Produktionsprozeß infolge der Engpässe im Transportwesen zu vermeiden, ist unter Umständen eine umfangreiche und daher kostspielige Lagerhaltung, vor allem von Produktionsmitteln, erforderlich.[3]

---

1) Pentzlin, a.a.O., S. 62. Dieselben Verhältnisse herrschen in der Republik Sudan: "Wenn man aber die geringe Intensität und Qualität der Arbeit in Betracht zieht, sind die Lohnkosten pro Produktionseinheit in vielen Fällen ebenso hoch oder gar höher als in den Industrieländern." (Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.28, hrsg. von Rudolf Stucken, Berlin 1963, S. 226.)

2) Man denke nur an die Textil- und Spielzeugindustrie Hongkongs oder an die industrielle Entwicklung Japans. (Vgl. hierzu Karl Hax: Japan. Wirtschaftsmacht des Fernen Ostens. Ein Beitrag zur Analyse des wirtschaftlichen Wachstums, Köln und Opladen 1961, S. 19ff. und S.181ff.)

3) Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 225.

Der im allgemeinen zuverlässige Straßentransport hat seinerseits mit hohen Kosten zu rechnen, da umfangreiche Einfuhren von Reifen und Ersatzteilen nötig sind. Auch Treibstoff und Treibstoffsteuern gehören zu diesen Kostenfaktoren. Ganz abgesehen von den weiten Transportstrecken in großen Entwicklungsländern, haben also die jungen Industrien auch in den Transportkosten einen Wettbewerbsnachteil gegenüber jenen in den hochentwickelten Industrieländern mit den ausgezeichneten Verkehrs- und Transportbedingungen.[1] Doch sind das Nachteile, die im Laufe der Zeit verschwinden können, was zu einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der industriellen Erzeugnisse führen wird.

Dasselbe gilt für Versorgungseinrichtungen und Energieerzeugung. Meist sind Versorgungseinrichtungen überhaupt nicht oder nicht in genügender Zahl vorhanden. Oft sind sie noch nicht voll ausgelastet und sind infolge ihrer ungünstigen Kostengestaltung gezwungen, hohe Preise für ihre Dienste zu berechnen, was sich natürlich wieder in der Kostenrechnung der gewerblichen Abnehmer bemerkbar macht. Noch häufiger bleibt aber die Energieversorgung in den Entwicklungsländern hinter dem Bedarf zurück, da sich der kostspielige und zeitraubende Ausbau der Energiewirtschaft selten im gleichen Tempo vollzieht wie die Industrialisierung. Störungen in der Verteilung zwingen die Unternehmungen allzu oft zu Umdispositionen und Anpassungen in den Betrieben.[2]

Überhaupt ist das Netz der sich gegenseitig ergänzenden und unterstützenden Unternehmungen noch nicht entfaltet.[3] Es fehlen auf der einen Seite noch ergänzende Zulieferbetriebe, die bestimmte Vorfabrikate oder inländische Rohstoffe erzeugen. Ebenso sind häufig auf der Nachfrageseite noch nicht die entsprechenden Abnehmerindustrien aufgebaut worden. Ganz besonders hemmend wird aber das Fehlen des so notwendigen Reparaturdienstes empfunden.

---

1) Giesecke, a.a.O., S. 75.
2) Ebenda.
3) Lewis, a.a.O., S. 391.

bb) Fehlende Unternehmereigenschaften

Außer den Kosten am Anfang ist auch eine gewisse Unwissenheit auf der Unternehmerebene zu überwinden.[1] In den industriell fortgeschrittenen Ländern gibt es eine große Zahl schöpferischer Unternehmer, die ständig auf der Suche nach Neuerungen und neuen Betätigungsgebieten sind. Solche Unternehmer gibt es in den Entwicklungsländern nicht oder nur in geringer Anzahl, und es kann daher die Einleitung neuer industrieller Entwicklungen auch in solchen Fällen verhindert werden, wo ein Zollschutz der betreffenden Industrie gar nicht erforderlich gewesen wäre. Die Unternehmer in den Entwicklungsländern haben sich in den frühen Stadien des Wachstums auf die Landwirtschaft und den Handel spezialisiert. Die Industrie und ihre Fertigungsmethoden kennen sie jedoch nicht. Sie können daher weder die Technik noch die kaufmännischen Risiken des betreffenden neuen Gewerbes übersehen.

Noch ist den Menschen in den Entwicklungsländern ein unternehmerhaftes Denken weitestgehend unbekannt. Doch wird die beginnende Industrialisierung eine allmähliche Ausbreitung des Wissens über die Leitung wirtschaftlicher Unternehmungen mit sich bringen. Die Kenntnisse über die Organisation, beginnend bei der Planung, über das Rechnungswesen bis zur Datenverarbeitung, müssen genauso Verbreitung finden wie der Sinn für Rationalität im Industriebetrieb. Fehlleistungen auf diesem Gebiet und die damit verbundenen hohen Kosten der Pioniertätigkeit, die sonst die Unternehmer, besonders diejenigen in den Entwicklungsländern, abschrecken, können mit der Starthilfe eines Zollschutzes gemildert werden.[2]

b) Formulierung des Erziehungszollarguments

In der Entwicklungsländerdiskussion erlangt vor allem das

---

1) Lewis, a.a.O., S. 392 f.
2) Ebenda, S. 393.

Erziehungszollargument besondere Beachtung. Viele andere Beiträge, wie z.B. die als unhaltbar aus der wissenschaftlichen Diskussion ausgeschiedenen und nur in politischen Debatten vertretenen Argumente, aber auch das früher sehr positiv aufgenommene Schüllersche Schutzzollargument[1] finden in unserem Zusammenhang keine Erwähnung mehr, obwohl letzteres von den Kritikern durchaus als haltbar bezeichnet wurde.[2] Daß es in Vergessenheit geraten ist, mag wohl daran liegen, daß es eng mit dem Erziehungszollargument zusammenhängt und ebenso wie dieses auf der Voraussetzung degressiver Kosten bei wachsender Produktion beruht.

Bereits bei den ökonomischen Klassikern finden wir Schutzzollargumente, und John Stuart Mill formuliert das "infant industry argument", das Erziehungszollargument.[3] Obwohl auch die Neoklassiker die Vorteile herausstellen, die aus der internationalen Arbeitsteilung für das Wachstum des Volkseinkommens erwachsen und somit eine allgemeine Freihandelspolitik bevorzugen, berücksichtigen sie, daß es Situationen gibt, in denen ein gewisses Maß an "protection" für ein Land vorteilhaft sein kann.[4] Der Gewinn wäre über eine Verbesserungs der terms of trade gesichert. Auch Mar-

---

1) Schüller bezeichnet Schutzzölle dann als vorteilhaft, wenn durch sie eine starke Ausdehnung der Produktion ohne eine nennenswerte Preissteigerung erfolgt. (Richard Schüller: Schutzzoll und Freihandel. Die Voraussetzungen und Grenzen ihrer Berechtigung, Wien und Leipzig 1905, S. 136.)

2) Andreas Predöhl: Außenwirtschaft. Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik, Göttingen 1949, S. 170 und Forstmann, a.a.O., S. 81.

3) John Stuart Mill: Principles of Political Economy, ed. by W.J. Ashley, London 1940, S. 922.

4) So führt Edgeworth aus "... that under conceivable circumstances advantage may result to the home country from a tax on exports or imports." (F.Y. Edgeworth: Papers Relating to Political Economy, London 1925, S. 16 f.)

shall anerkennt das "infant industry argument"[1] und entwickelt daneben einen weiteren interessanten Gedanken: "For the energy developed in a few high-class progressive industries may spread over a great part of the industrial system of the country."[2] Marshall weist hier auf die Möglichkeit zur Verbesserung der "external economies" hin, die heute in der Literatur eine so große Rolle spielen.

Das Erziehungszollargument ist im 18. und 19. Jhdt. aber vor allem durch Alexander Hamilton und Friedrich List bekannt geworden. Die Ideen Lists, jungen Industrien in den Anfangsstadien der Industrialisierung einen Schutz gegenüber auswärtigen Konkurrenten zu gewähren, fanden in der Handelspolitik der Entwicklungsländer großen Anklang.[3]

Das Erziehungszollargument im Listschen Sinne[4] umreißt folgenden Tatbestand: Die Einfuhr ausländischer Güter soll durch Zölle so weit verteuert werden[5], daß eine heimische Industrie, die zu Beginn ihres Aufbaues kostenungünstig produzieren muß, vor ausländischem Wettbewerb geschützt wird. Wenn die Kostennachteile später verschwunden sind und die heimische Industrie

---

1) "It may be admitted that there is some force in the claim that a protective tariff is needed to aid giant businesses in establishing a complete standardization on the most advanced modern model." (Alfred Marshall: Money, Credit, and Commerce, 2. Auflage, London 1924, S. 218.)

2) Ebenda, S. 218.

3) Siehe z.B. Pedro C.M. Teichert: Towards a Synthesis of Theory and Policy in Latin American Developmental Economies: The Dynamics of the Economic Policy Revolution in the Transformation of the Periphery. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 80 (1958 I), S. 244. Ebenso C.N. Vakil and P.R. Brahmanand: Planning for an Expanding Economy. Accumalation Employment and Technical Progress in Underdeveloped Countries, Bombay 1956, S. 356 und Kathleen M. Langley: The Industrialization of Iraq, Cambridge, Massachusetts 1961, S. 251 ff.

4) List, a.a.O., S. 40 ff. und S. 273 ff.

5) Die Höhe der Preissteigerung ist dabei abhängig von den Elastizitätsverhältnissen bei Angebot und Nachfrage.

konkurrenzfähig geworden ist, soll der Zollschutz allmählich abgebaut werden, wobei die Güter für den Verbraucher im gleichen Maß wieder billiger werden. Die Opfer, die der Konsument zunächst infolge der Preiserhöhungen bringen mußte, werden später ausgeglichen durch die Hebung der "produktiven Kräfte" im Inland, was eine Steigerung des Volkseinkommens und des Wohlstandes zur Folge hat.

Ähnlich lautet die moderne Version des Erziehungsarguments, das "infant industry argument": Durch den Schutz eines Industriezweiges, der gute Möglichkeiten für eine zukünftige Expansion und eventuelle Kostensenkungen zu erwarten hat, kann ein Land eine Produktion aufbauen, für die es später komparative Vorteile haben wird.[1] Trotzdem zunächst billigere und bessere Importe beschränkt werden, wird das Land langfristig fähig sein, die ehemaligen Importe selbst zu produzieren. Der langfristige Gewinn wird sein, daß die Schutzzölle später, wenn die neuen Industrien gefestigt sind, wieder abgebaut werden können und die Versorgung der Bevölkerung zu Wettbewerbspreisen erfolgen kann.[2]

Im Schrifttum über die Entwicklungsländer - insbesondere in Berichten der Vereinten Nationen - kommt immer wieder zum Ausdruck, daß die Industrialisierung dank der protektionistischen Maßnahmen relativ zügig vor sich gehen konnte.[3] Andererseits wird in einem Bericht der League of Nations fest-

---

1) Auch in dieser Formulierung werden - wie bei List - die klassische Freihandelslehre und die Theorie der komparativen Kosten als günstigste Lösung zur Maximierung des Volkseinkommens angesehen und praktisch als Maßstab zugrunde gelegt, während der Erziehungszoll nur als vorübergehende Ausnahme zugelassen wird.

2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 400.

3) H. Hesse: Der Außenhandel ..., a.a.O., S. 91 und die dort zitierte Schrift der United Nations: Economic Survey of Latin America 1951-1952, New York 1954, S. 183. Siehe auch Dieter Weiss: Wirtschaftliche Entwicklungsplanung in der Vereinigten Arabischen Republik. Analyse und Kritik der ägyptischen Wachstumspolitik, Köln und Opladen 1964, S. 121.

gestellt, es gebe keinen Beweis dafür, daß eine positive Korrelation zwischen der Höhe des Importzollschutzes auf gewerbliche Waren in verschiedenen Ländern und dem Wachstum ihrer gewerblichen Industrien vorliege.[1] Hilgerdt, der Berichterstatter, gesteht jedoch ein, das Nichtvorhandensein eines solchen Beweises könne nicht als Zeichen dafür angesehen werden, daß der Zoll nicht das industrielle Wachstum fördere.[2]

Das auferlegte Maß des Zolls gibt nicht notwendigerweise den Grad des eigentlichen Schutzes an. Da die Produktionskosten variieren, kann ein relativ hoher Zoll in einem Land eventuell nur den gleichen Schutzeffekt besitzen wie ein niedriger Zoll in einem anderen Land.[3] Der Schutz hat jedoch in beiden Fällen die Wirkung, daß ein Teil der inländischen Anbieter wettbewerbsfähig wird, bzw. ein Anreiz gegeben wird, eine Produktion des geschützten Gutes aufzunehmen. Im Laufe der Zeit wird der neue Industriebetrieb bei degressiven Kosten in eine Betriebsgröße hineinwachsen, in der die Produktion sowohl gewinnbringend als auch zu Wettbewerbspreisen erfolgen kann. Solange der zwischen inländischen und ausländischen Herstellern aufgespaltene Markt den inländischen Unternehmungen nicht die nötige Betriebsgröße gewährt, kann der Zoll dazu beitragen, einen einheitlichen Markt zu schaffen.[4]

Doch nicht allein mit einer Verbesserung der Betriebsgröße ist zu rechnen. Es werden Arbeitsplätze geschaffen, und es entstehen zusätzliche Einkommen für die Beschäftigten. Die

---

1) Es wurde in diesem Zusammenhang ein Vergleich angestellt zwischen der Bewegung der Produktionsindices und der relativen Höhe der Zölle auf gewerbliche Waren in verschiedenen Ländern, und zwar in den Jahren 1913 und 1925. Dabei zeigte sich keine klare Wirkung der Zölle auf die Produktion. (Aufgenommen in: League of Nations: Tariff Level Indices (League of Nations Publications 1927 II, 34). Zitiert nach: League of Nations: Industrialization and Foreign Trade, Geneva 1945 (Reprinted by the United Nations - 1948), S. 72.)

2) League of Nations: Industrialization...., a.a.O., S. 73.

3) Ebenda.

4) The Economic Development of Malaya. Report of a Mission organized by the International Bank of Reconstruction and Development, Singapore 1955, S. 124.

Arbeitsproduktivität, die in der Landwirtschaft sehr niedrig ist, wird im industriellen Sektor verbessert. Auch das Ausbildungsniveau der Menschen kann auf diesem Wege angehoben werden. Vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige werden in den Produktionsprozeß einbezogen, so daß auch hier neue Einkommen entstehen. Zwar erfordert der Aufbau junger Industrien in erheblichem Umfang Devisen, doch kommt es zu einer Verbesserung der Devisenlage, wenn die neuen Industrien Importe substituieren oder ihre Produkte Weltmarktreife erreicht haben.

Der durch den Erziehungszoll eingeleitete Prozeß läuft etwa in folgenden Etappen ab:[1)]

1. Als Folge der Einführung des Zolles steigt der Inlandspreis. Die Preissteigerung erfolgt genau um den Zollbetrag, wenn die ausländischen Anbieter ihren Angebotspreis nach Einführung des Zolles konstant halten[2)] und wenn die inländischen Hersteller nicht versuchen, ihre Marktanteile durch Preiswettbewerb zu erhöhen.
2. In der nächsten Phase kommt es zu einem Rückgang der Einfuhren und eventuell zu einer Abnahme des Inlandskonsums. Der erste Rückgang hängt von den Nachfrage-und Angebotselastizitäten ab. Der Rückgang des inländischen Konsums ist proportional zur Nachfrageelastizität und hat wiederum Rückwirkungen auf die Höhe des Preises.
3. Für die heimischen Industrien ergibt sich infolge der verbesserten Preise die Möglichkeit einer Gewinnerzielung.
4. Die Gewinnerwartungen in der heimischen Industrie geben den Anreiz zu Investitionen in diesen Produktionsbereichen. Das hängt allerdings davon ab, ob in dem Entwicklungsland überhaupt eine nennenswerte Ersparnisbildung und damit ein Kapitalangebot für diese Investitionen vorhanden ist.
5. Als sichtbarer Beweis des "Produktionseffekts" des Zolles steigt die inländische Produktion an.

---

1) Raymond Bertrand: Le rôle de la protection douanière dans une politique de développement. In: Economie appliquée 1959. S. 296.

2) Daß verschiedene Autoren eventuell auch mit einer Senkung des Angebotspreises rechnen, werden wir aus der Schutzzollargumentation von Singer/Prebisch ersehen.

Von den Befürwortern des Erziehungszolles wird der Zoll im allgemeinen nicht als Dauereinrichtung angesehen. Wir haben schon oben darauf hingewiesen, daß sich auch List langfristig als Freihändler bezeichnete. Selbst wenn die Zollpraxis vieler Länder so aussieht, daß einmal zugestandene Erziehungszölle häufig nicht wieder rückgängig gemacht werden, so ist das noch kein Einwand gegen die grundlegende Argumentation des Erziehungszollgedankens. Damit ein Erziehungszollsystem aber tatsächlich einen Beitrag zur Förderung der Industrialisierung und zur Verbesserung des Lebensstandards leistet, sind einige Gesichtspunkte für die Handhabung des Erziehungszolls zu berücksichtigen:

1. Der Erziehungszoll soll in einer Anfangsperiode des industriellen Aufbaus gewährt werden. Was die Zeitdauer anbetrifft, kann nach Ansicht Tinbergens ein Zeitraum von fünf Jahren oft als angemessen betrachtet werden.[1] Doch dürfte in den verschiedenen Branchen dieser Zeitraum variieren.
2. Der Zolltarif muß periodisch und stufenweise gesenkt werden. Dadurch werden die neu entstandenen Industriebetriebe gezwungen, ihre Produktivitätsverbesserungen über Kosten- und Preissenkungen dem Verbraucher zugute kommen zu lassen. Nur auf diese Art und Weise läßt sich langsam die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland erreichen.[2]
3. Sollten einzelne Betriebe oder ganze Industriezweige trotz der Hilfe dieser Maßnahmen in absehbarer Zeit nicht lebensfähig werden, muß der Schutz endgültig entzogen werden, da die Versorgung der Bevölkerung nur zu ungünstigeren Bedingungen erfolgen kann, als es durch unbehinderte Importe möglich wäre.[3]

Bei einer kritischen Würdigung des Erziehungszollarguments lassen sich folgende Einwände vorbringen: Eine große Gefahr

---

1) Tinbergen: Grundlagen..., a.a.O., S.67.

2) Adli, a.a.O., S. 165.

3) Ebenda. Siehe auch den in diesem Zusammenhang zitierten F.W. Taussig: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Leipzig 1929, S. 311.

für die hochgesteckten Industrialisierungspläne ist, daß die grundlegende Bedeutung der natürlichen Rohstoffquellen, der Landwirtschaft, der Energiegewinnung, des Transportwesens usw. unterschätzt wird. Die ganze Aufmerksamkeit wird der industriellen Fertigung gewidmet. Man vergißt dagegen allzu leicht die Abhängigkeit der Industrien von Rohmaterialien, von gelernten Arbeitskräften und Management, von großen Märkten und Marktmöglichkeiten. Ebenso werden soziale und religiöse Probleme, der Mangel an Ausbildung und der schlechte Gesundheitszustand der Menschen unberücksichtigt gelassen. Man will Fabriken, gleichgültig ob sie jemals auf der Grundlage der komparativen Kosten wettbewerbsfähig sein werden.[1] Buchanan/Ellis gestehen zwar zu, daß damit noch nicht die Erfolglosigkeit industrieller Schutzzölle bewiesen ist, sie weisen jedoch auf die großen Chancen eines Fehlschlages bei hohen Aufwendungen hin.[2]

Ein bedeutender Einwand gegen das Erziehungszollargument wird von **Nurkse** erhoben:[3] Mit der Einführung industrieller Schutzzölle sei noch keineswegs das Problem der Finanzierung der Investitionen gelöst. Der Schutzzoll selbst trage nichts zur Kapitalbildung bei der Durchführung eines Projektes bei. Obwohl bei Gewährung eines Schutzzolles die Gewinnaussichten günstiger erscheinen mögen, werde das erforderliche Kapitalangebot für den Aufbau der neuen Industriezweige nicht geschaffen. Hiergegen ist folgendes einzuwenden: Die Gewinnsituation einer Unternehmung wird sehr stark vom Schutzzoll beeinflußt. Der Gewinn hat aber eine außerordentlich große Bedeutung für die Ausdehnung des einzelnen Betriebes und der gesamten Industrie. Der weitere Ausbau des Industriezweiges kann nämlich über die Reinvestition der Gewinne erfolgen. Auf diese Art und Weise wirkt der Schutzzoll durchaus bei der Kapitalbildung mit.

Andere Schwierigkeiten mit den Erziehungszöllen treten bei

---

1) Clair Wilcox: A Charter for World Trade, New York 1949, S. 143.

2) Norman S. Buchanan and Howard S. Ellis: Approaches to Economic Development, New York 1955, S. 292.

3) Ragnar **Nurkse**: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 5. Auflage, Oxford 1957, S. 105.

der Auswahl der zu schützenden Industrien auf. Möglicherweise kann diese willkürlich oder in unökonomischer Weise erfolgen.[1] Es ist richtig, daß die Gewährung eines Schutzzolles ohne eine ausreichende Prüfung des Investitionsvorhabens erfolgen kann. Diese Schwierigkeit müßte aber mit Hilfe einer strengen Investitionsplanung und -kontrolle überwunden werden können. Die damit zusammenhängenden Probleme des rationalen Einsatzes der Schutzzölle sollen im dritten Kapitel dieser Arbeit eingehend behandelt werden. Problematisch wird es aber, wenn gezeigt werden soll, daß eine Industrie ohne Zoll nicht expandieren würde und daß die Industrie überhaupt ein Niveau erreichen wird, wo der Zollschutz wegfallen kann. Einen derartigen Beweis im voraus zu erbringen, ist natürlich äußerst gewagt. Andererseits spielt der Zoll bereits bei der Investitionsplanung eine bedeutende Rolle, denn er bietet ja einen gewissen Anreiz für private Investoren, überhaupt an ein Projekt heranzugehen. Trotzdem muß dieser Einwand gegen das Erziehungsargument als durchaus berechtigt angesehen werden.

Wie wir gesehen haben, richtet sich die Kritik am Erziehungszollgedanken in erster Linie gegen die Handhabung des Zolles und weniger gegen die grundlegende Idee. Es werden noch eine Reihe weiterer Einwendungen gemacht, die im Rahmen des eng mit dem Erziehungsargument zusammenhängenden Beschäftigungsarguments erörtert werden sollen.

2. Das Beschäftigungsargument

In der modernen Version des Erziehungszollarguments wird das ganze Land als "infant economy"[2] bezeichnet. Es wird angenommen, Wandlungen in der Produktionsstruktur könnten durch eine entsprechende Handelspolitik unterstützt werden. Vor allen Dingen wird angenommen, der Zollschutz könne eine Überleitung überschüssiger Arbeitskraft aus der Land-

---

1) Viner: International Trade..., a.a.O., S. 59.
2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 401.

wirtschaft in die Industrie herbeiführen.[1] Der Grundgedanke bei der Errichtung neuer Produktionseinheiten ist der, daß gleichzeitig eine möglichst hohe Zahl an Arbeitsplätzen geschaffen wird.[2] Das Problem der Arbeitslosigkeit ist sowohl in übervölkerten als auch in unterbevölkerten Entwicklungsländern anzutreffen. Vor allem aber haben solche Länder, die im Verhältnis zu ihren landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten übervölkert sind, einen besonderen Grund dafür, ihre Fabrikindustrie zu beschützen. In diesen Ländern herrscht in der Landwirtschaft eine "versteckte Arbeitslosigkeit" (disguised unemployment). Es handelt sich um einen großen Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der zwar von der Landwirtschaft lebt, dort aber entweder überhaupt keine oder eine völlig unproduktive Tätigkeit ausübt. Ein unterbevölkertes Land dagegen mit genügenden Möglichkeiten zur Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion ist nicht in so großem Maß auf den Ausbau der industriellen Fertigung angewiesen. Wie bereits angedeutet, sind der Ausdehnung der Landwirtschaft gewisse Grenzen gesetzt, und es scheint auch für diese Länder ein Industrialisierungsprozeß erforderlich zu sein. Übervölkerte Entwicklungsländer, die eine explosionsartig wachsende Bevölkerung aufweisen und außerdem noch Hemmungen in der Entfaltung ihrer landwirtschaftlichen Produktionsflächen haben, sind um so mehr auf die Einrichtung industrieller Arbeitsplätze angewiesen.

Wegen der versteckten Arbeitslosigkeit mit überschüssigen Arbeitskräften in der Landwirtschaft ist die Grenzproduktivität der Arbeitskräfte gleich Null oder negativ. Nach Meinung von Lewis ist es daher vorteilhaft im wirklich

---

1) Der Beschäftigungsgedanke spielte allerdings auch schon in der älteren Schutzzolldiskussion eine bedeutende Rolle. Siehe z.B. Erich Carell: Arbeitseinsatz und Freihandel. Eine grundsätzliche wirtschaftliche Rechtfertigung des Schutzes heimischer Wirtschaftszweige. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 45 (1937 I), S. 127 ff. und Erich Carell: Der Schutz heimischer Wirtschaftszweige und die Theorie der komparativen Kosten. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 46 (1937 II), S. 653 ff. Ebenso Gottfried Haberler: Der Internationale Handel, Berlin 1933, S. 190 ff.

2) Vakil/Brahmanand, a.a.O., S. 358.

sozialen Sinn, diese Arbeitskraft in der Fabrik zu beschäftigen, "solange sie dort überhaupt einen Netto-Ausstoß produziert, während es im finanziellen Sinn unvorteilhaft ist, sofern nicht der Netto-Ausstoß größer ist als der bezahlte Lohn."[1] Auch wenn eine große Zahl von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft abgezogen wird, ist anzunehmen, daß die Abnahme der landwirtschaftlichen Produktion überhaupt nicht festzustellen oder nur unbedeutend sein wird, da die verbleibenden Arbeitskräfte jetzt produktiver eingesetzt werden können. Das zeigt, wie wichtig es für die übervölkerten Entwicklungsländer ist, so schnell wie möglich und unter allen Umständen industrielle Arbeitsplätze zu schaffen. Lewis weist in diesem Zusammenhang auf Indien hin, das unter der Kolonialherrschaft gezwungen worden war, freien Handel in Industriewaren zuzulassen, mit dem Ergebnis, daß die heimische Produktion unterging und die Arbeitslosigkeit nur noch verschärft wurde, ohne daß irgendein Vorteil diesem Verlust gegenüberstand. Er folgert daraus: "In derartigen Ländern ist die richtige Politik vielmehr die, soviel als möglich Arbeitsgelegenheiten in der Industrie zu beschaffen und die Preise der im Wettbewerb stehenden Importware solange nicht zu beachten, als der Netto-Ausstoß der Arbeitskraft in der Fabrik positiv ist. Diese Behauptung kann nicht für alle unterentwickelten Länder gleichmäßig aufgestellt werden. Sie paßt für diejenigen, die übervölkert sind, wie Indien, Ägypten oder Jamaika, und nicht für die unterbevölkerten, wie die Goldküste oder Brasilien."[2]

Den Schutzzöllen werden also Beschäftigungswirkungen zugeschrieben, und man spricht deshalb in diesem Zusammenhang vom "Beschäftigungs-" oder sogar vom "Vollbeschäftigungsargument". Auch von freihändlerischer Seite werden, allerdings nur wenn man diese eine Zollwirkung abstrahiert, diese Beschäftigungseffekte anerkannt.[3] Daß diese Dinge nicht ganz so einfach liegen, wird in der Kritik am Be-

---

1) Lewis, a.a.O., S. 394.
2) Ebenda.
3) Haberler: Der Internationale Handel, a.a.O., S. 190.

schäftigungsargument deutlich.

Das Beschäftigungsargument als wichtiger Beitrag zur Schutzzolltheorie wird insofern angegriffen, als bezweifelt wird, daß in bedeutendem Ausmaße versteckte Arbeitslosigkeit vorhanden ist. Es wird erklärt, versteckte Arbeitslosigkeit gebe es vielleicht in kleinbäuerlichen Gegenden, nicht aber auf großen Farmen oder in dünnbesiedelten Gebieten. Häufig sei es auch nur eine saisonale Erscheinung. Während der Aussaat und der Erntezeit seien jedoch alle Erwerbspersonen in der Landwirtschaft voll beschäftigt.[1] Meier weist auch auf die Untersuchungen von Schultz hin, der entgegen der herrschenden Meinung festgestellt hat, daß in einem armen Land der Abzug von nur einem kleinen Teil - z.B. 5% - der in der Landwirtschaft Beschäftigten bereits zu einem Rückgang der Agrarproduktion führt.[2] Überhaupt seien überschüssige Arbeitskräfte kaum in anderen Beschäftigungsmöglichkeiten als in der Landwirtschaft zu verwenden.

Soweit anerkannt wird, daß der Zollschutz Wanderungen des Produktionsfaktors Arbeit aus der Landwirtschaft in die Industrie anzuregen vermag, wird gleichzeitig angezweifelt, ob solche Bewegungen der Produktionsfaktoren wünschenswert sind, ob es zu einer Diversifizierung der Wirtschaft kommen soll und ob die Industrialisierung überhaupt so stark betont werden soll.[3]

Weiterhin wird am Beschäftigungsargument kritisiert, daß der Zoll dann keine Verbesserung der Beschäftigungssituation eines Landes herbeiführt, wenn er nur zur Umschulung oder Abwerbung von Arbeitskräften aus einer Beschäftigung gleicher oder höherer Produktivität führt.[4] Dieser Einwand gilt für eine voll-

---

1) Meier, a.a.O., S. 135.

2) T.W. Schultz: The Role of Government in Promoting Economic Development. In: L.D. White (editor): The State of the Social Sciences, Chicago 1956, S. 375.

3) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 401.

4) Haberler: Der Internationale Handel, a.a.O., S. 191 u.S. 209

beschäftigte Volkswirtschaft, also für die heutigen Industrieländer. Im Falle der Entwicklungsländer nimmt man an, daß brachliegende Arbeitskraft in den unter Schutz entstehenden Industrien eingesetzt werden kann. Unter diesen Umständen wäre nicht mit der Ablenkung von Arbeitskräften aus ergiebigeren Wirtschaftszweigen in unergiebigere zu rechnen. Wenn wir aber bedenken, daß durch die mangelhaften Ausbildungsmöglichkeiten in Entwicklungsländern die Zahl der für die Industrie brauchbaren Arbeitskräfte relativ gering ist, so ist es durchaus denkbar, daß - trotz Unterbeschäftigung - ausgebildete Facharbeiter aus rentablen Wirtschaftszweigen abgezogen werden und in noch unrentabel arbeitende Industriebetriebe übergesiedelt werden. Dies wäre eindeutig ein ökonomisch ungünstiger Einsatz von Produktionsfaktoren. Für den Arbeitskräfte abgebenden Wirtschaftszweig besteht zwar die Möglichkeit, eventuell sogar die Notwendigkeit, seinerseits brachliegende Arbeitskräfte einzustellen und auszubilden. Die Besetzung neuer Arbeitsplätze ist dann zwar gesichert, doch hat dieser Wirtschaftszweig, der vielleicht nicht einmal einen Zollschutz genießt, erhöhte Kosten für die Ausbildung neuer Arbeitskräfte zu tragen. Die Gefahr der Abwerbung von Facharbeitern wird vermindert, wenn neben staatlichen Maßnahmen zur Ausbildung vor allem Arbeitsplätze für ungelernte Hilfsarbeitskräfte in den jungen Industrien geschaffen werden.

In einem anderen Zusammenhang geht die Kritik von der Tatsache aus, daß nicht gefolgert werden darf, Industrialisierung unter Zollschutz sei die einzige und beste Lösung zur Beseitigung der versteckten Arbeitslosigkeit. Der Produktionsfaktor Arbeit muß nicht unbedingt in industrielle Tätigkeiten übergeführt, sondern kann genauso gut in andere "kapitalbildende" Projekte untergebracht werden.[1] Vor allem werden Maßnahmen, die nicht die Handelsbeziehungen betreffen als besser geeignet angesehen, die Mobilität der Arbeitskraft anzuregen. So werden z.B. öffentliche Investitionen in der Infrastruktur, im Erziehungs- und Ausbildungswesen, in der Landreform und in

---

1) Meier, a.a.O., S. 137.

einigen anderen Projekten genannt, von denen man die Beseitigung der sozialen und institutionellen Schranken, die die Beweglichkeit des Produktionsfaktors Arbeit einschränken, erwarten kann.[1)]

Die Befürworter des Beschäftigungsarguments nehmen an, daß die Produktion des geschützten Gutes ausgedehnt wird und so Arbeitsplätze geschaffen werden. Der heimische Fabrikant kann sich jedoch durchaus damit begnügen, dieselbe Menge wie bisher zu produzieren und diese zu den nun möglichen höheren Preisen abzusetzen.[2)] Er erhält unter diesen Umständen eine angemessene Gewinnspanne, es entfallen aber die gewünschten Beschäftigungswirkungen. In diesem Fall ist der Zollschutz völlig verfehlt, da er nur die negativen Preiswirkungen, nicht aber die Erziehungswirkungen aufzuweisen hat. Schutzzölle, die nur billigere ausländische Artikel vom Inlandsmarkt fernhalten und die heimischen Käufer zwingen, teurere inländische Produkte zu kaufen, ohne daß ein Produktivitätsanstieg innerhalb des betreffenden Produktionszweiges eintritt, haben eine Absorption von Kapital zur Folge, das besser auf anderen Gebieten angelegt worden wäre. Denn sie bewirken eine Senkung des Lebensstandards direkt durch einen Anstieg der Lebenshaltungskosten und indirekt durch einen Anstieg der Produktionskosten zum Nachteil der Exportindustrien und der Handelsbeziehungen.[3)]

3. Schaffung inländischer Nachfrage

Immer wieder wird auf die Wichtigkeit genügend großer Absatzmärkte für die neuen industriellen Produkte in den Entwicklungsländern hingewiesen. In diesem Zusammenhang ist während des Industrialisierungsprozesses besonders deshalb mit großen Schwierigkeiten zu rechnen, weil die Nachfrage nach inländischen Gütern nicht im gleichen Maße wächst wie die nach Importgütern. Eine inländische Nachfrage nach industriellen Fertigwaren ist zwar vorhanden, aber aus Gründen der Kaufgewohnheiten - nicht nur aus Preisgründen - und infolge der

1) Meier, a.a.O., S. 138. Siehe auch Meier/Baldwin, a.a.O., S. 401 f.
2) von Spindler, a.a.O., S. 217.
3) The Economic Development of Malaya, a.a.O., S 124.

besseren Qualität besitzen die ausländischen Importgüter eine stärkere Marktstellung. Eine Möglichkeit, für die jungen Industrien den Inlandsmarkt zu sichern, ist durch eine Veränderung der Zollsätze gegeben. Darüber hinaus gibt es Situationen, wo sich ausländische Marken auf dem Markt des Entwicklungslandes einer solchen Beliebtheit erfreuen, daß die örtliche Industrie, obwohl sie bereits zum Wettbewerbspreis anbietet, nicht zum Zuge kommt. In diesem Fall muß ein Schutzzoll die unbegründeten Vorurteile der Verbraucher für die weltbekannte Einfuhrware überwinden helfen und den heimischen Erzeugnissen eine vorteilhaftere Startposition gewährleisten.1)

Das Anlaufen einer heimischen Industrieproduktion ohne Beschützung durch einen Zoll muß, wenn überhaupt, mit einer verzweifelten Langsamkeit vor sich gehen, weil einfach die inländische Nachfrage nach solchen Gütern fehlt. Das scheint eine Erklärung dafür zu sein, warum Stagnation so leicht zu einer Art natürlichem Gleichgewicht wird und weshalb Interventionen von seiten des Staates erforderlich sind.[2] Zölle und andere Importbeschränkungen, so wird argumentiert, liefern ein Mittel, diesen Zustand der Stagnation zu überwinden und sofort die nötige Nachfrage nach den eigenen Industriegütern hervorzurufen. Die Nachfrage wird auf einen ganz speziellen Artikel gelenkt, ohne daß man auf ein schnelleres Wachstum des Volkseinkommens und einer daraus folgenden Nachfragesteigerung warten muß. Vor allen Dingen läßt sich das Mittel der Importbeschränkung leicht den wechselnden Nachfrageverhältnissen anpassen.

Bei diesem Schutzzollargument geht es in erster Linie darum, Nachfrage nach Importsubstituten zu schaffen. Für Meier erscheint es zweifelhaft, ob dieser "Trend zur Autarkie" anderen Entwicklungsmöglichkeiten vorgezogen werden soll. Selbst wenn man das Argument auf die These des "gleichgewichtigen Wachstums" ausdehnt, wird seine Berechtigung angezweifelt.

---

1) The Economic Development of Malaya, a.a.O., S. 124.

2) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 349.

Gleichgewichtiges Wachstum verlangt ein gewisses Niveau an Investitionen sowohl in der Industrie als auch in der Landwirtschaft, so daß die Menschen, die in diesen beiden Sektoren der Volkswirtschaft im Laufe der Zeit mit mehr Kapital und besserer Technik arbeiten, jeweils als Konsumenten der Güter des anderen Bereichs auftreten. In dieser These wird jedoch nicht der Aufbau einer importsubstituierenden Industrie und kein allgemeiner Protektionismus propagiert. Daraus zieht Meier den Schluß, daß das Angebot an inländischen Gütern nur dann ausgedehnt werden darf, wenn das nicht auf Kosten der Exportproduktion und der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung geht.[1] Letzteres ist aber der Fall, wenn den heimischen Produkten mit Hilfe von Schutzzöllen ein Markt gegenüber den billigeren und besseren ausländischen Importen geschaffen wird. Diese Argumentation ist zu einseitig, da in den Entwicklungsländern keineswegs Autarkie angestrebt wird. Auch muß der Aufbau einer eigenen Industrie nicht notwendigerweise auf Kosten der Exportproduktion gehen, zumal bei letzterer die Chancen der Ausdehnung in einer großen Zahl von Entwicklungsländern nicht besonders gut sind. Dagegen trägt die Industrialisierung viel zur Diversifizierung und damit zur Stabilisierung der Wirtschaft eines Landes bei, auch wenn vorübergehend mit Schutzzöllen gearbeitet werden muß.

4. Das "external economies argument"

Ein weiterer besonderer Grund für die Einführung oder Beibehaltung von Schutzzöllen liegt im Fehlen jeglicher industrieller Grundlage, was für eine wirtschaftliche Entwicklung große Schwierigkeiten bedeutet. Aus diesem Grund sind die gemeinwirtschaftlichen Vorteile, die aus einer einzelnen Investition im industriellen Bereich gezogen werden und die in Zukunft anderen industriellen Unternehmungen zuwachsen, sehr groß. Vor allen Dingen sind die wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen hervorzuheben. Man ist zu der Erkenntnis gekommen, daß der wichtigste Beitrag einer Industrie

---

1) Meier, a.a.O., S. 128.

nicht das Produkt selbst ist, auch nicht die Wirkungen der Industrie auf andere Industrien [1] oder der direkte soziale Wohlstand, sondern darüber hinaus sind Wirkungen auf das allgemeine Niveau der Erziehung, der Ausbildung und der Geschicklichkeit der Arbeitskräfte, auf die Art und Weise des Lebens und die Sitten, auf den Stand der Technik und die Erfindergabe und auf die Schaffung neuer Nachfrage festzustellen.[2] Die Verbesserung der external economies wird also durch die Kumulativwirkungen einer Industrieinvestition auf andere Bereiche des Wirtschafts- und Kulturlebens erzielt.

Solche Vorteile sind jedoch im allgemeinen nicht in irgendeiner Gewinn- und Verlustrechnung auszudrücken, da die external economies rechnerisch nur sehr schwer faßbar sind. Wir können sie aber etwa mit List als eine Steigerung der "produktiven Kräfte" einer Nation bezeichnen. Sie bilden jedenfalls einen vernünftigen Beweggrund, heimische Industriezweige durch Zölle zu schützen. In diesem Zusammenhang sollte man auch die verbesserte Arbeitsproduktivität erwähnen, die durch das höhere Verbrauchsniveau, den besseren Ernährungsstand und die größere Auswahl von gelernten Industriearbeitern erreicht wird. Ebenso kann der Start einer neuen Industrie einen Wandel des gesamten Unternehmerklimas nach sich ziehen.[3]

Grundsätzlich wird auch das "external economies argument" von liberalen Autoren als formal korrekt bezeichnet.[4] Doch wird eine Präzisierung der Argumentation verlangt,

---

1) Von Hirschman wird auf die anregenden Wirkungen einer neuen Industrie auf die vor- und nachgelagerten Produktionsstufen hingewiesen. Oft erlaubt erst die Expansion eines Industriezweiges anderen eine wirkungsvollere Produktionsweise mit steigendem Produktionsniveau. (Albert O. Hirschman: The Strategy of Economic Development, New Haven 1958, S. 98 ff.)

2) H.W. Singer: The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XL (1950), S. 476.

3) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 349 f.

4) Meier, a.a.O., S. 131.

die bei den Schutzzöllnern nicht vorzufinden ist. In diese Richtung geht der Vorschlag, von den external economies die external diseconomies zu subtrahieren und dann die verschiedenen Investitionsmöglichkeiten zu vergleichen. Sollte man sich für eine Importsubstitution betreibende Industrie entscheiden, müßte man erst beweisen, daß die Nettoexternal economies größer sind als bei anderen Investitionen. Dieser Vorschlag verliert allerdings infolge der Schwierigkeiten bei der Messung der external economies an praktischer Bedeutung. Was die Wirksamkeit verschiedener Investitionsvorhaben hinsichtlich der external economies betrifft, muß auch der Einwand berücksichtigt werden, daß es keinen Grund gebe, warum nicht gute Aussichten für eine Verbesserung der external economies im Export- oder im öffentlichen Sektor der Volkswirtschaft vorhanden seien,[1] daß also die Investitionen nicht unbedingt im industriellen Sektor erfolgen müssen.

Weiterhin gibt Meier zu bedenken, daß die external economies unter Umständen nur so lange wirksam seien, wie der Schutzzoll aufrechterhalten wird. Nach dessen Abbau würden die external economies dann wieder verschwinden oder es würde umgekehrt die Reduzierung der Zolltarife unterlassen.[2]

5. Schutzzölle zur Entzerrung des Kosten- und Preisgefüges in Industrie und Landwirtschaft

Eng mit dem Erziehungszoll- und dem Beschäftigungsargument hängt das Problem der Preis-Kostenverhältnisse in Industrie und Landwirtschaft zusammen. Ein charakteristisches Kennzeichen für ein unterentwickeltes Land ist die tiefe Kluft zwischen Realeinkommen in Industrie und Landwirtschaft.[3] Aus den verschiedensten Gründen neigt das innere Kosten- und Preisgefüge eines Entwicklungslandes zu einseitigen Verzerrungen in dem Sinne, daß der industrielle Sektor gegenüber der Landwirtschaft durch die außerordentlich ungünsti-

---

1) Meier, a.a.O., S. 132.
2) Ebenda.
3) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 350.

ge Kostenstruktur junger Industrien benachteiligt ist.[1] Das führt natürlicherweise zu Hemmungen des Industrialisierungsprozesses, wenn die Industrie nicht mit Hilfe von Schutzzöllen unterstützt wird.

Der entscheidende Faktor für die vorteilhafteren Arbeitskostenrelationen in der Landwirtschaft ist das Vorhandensein überschüssiger landwirtschaftlicher Arbeitskräfte. Da noch kaum systematische Arbeitsmarktstudien vorliegen, können Erklärungen der Gründe dafür nur Mutmaßungen sein. Nach Myrdals Ansicht gibt es in Entwicklungsländern eine große Anzahl von Trägheitsmomenten, "die die Bereitwilligkeit, aus der Landwirtschaft in die Industrie zu wechseln, hemmen und damit zwischen dem effektiven Angebot an Arbeitskräften in der Landwirtschaft und der Industrie einen künstlichen Unterschied aufrechterhalten. Nicht nur Facharbeiter, sondern auch ungelernte Arbeiter mit jenem Minimum an Intelligenz, das die industrielle Arbeit grundsätzlich verlangt, bleiben relativ knapp".[2] Die industriellen Reallöhne sind dementsprechend im Vergleich zu den landwirtschaftlichen relativ hoch. Dazu kommt noch die Möglichkeit einer leichteren gewerkschaftlichen Organisation der Industriearbeiterschaft als in der Landwirtschaft, mit höheren Erfolgschancen bei Lonforderungen. Diese Lücke zwischen den Reallöhnen und folglich auch zwischen den Arbeitskosten und Preisen in Industrie und Landwirtschaft liefern den Protektionisten in den Entwicklungsländern einen besonderen Grund zum Schutz der Industrie.[3]

Von den Kritikern dieses Schutzzollarguments wird zwar die Möglichkeit zugestanden, daß infolge des hohen Arbeitskräfteangebots die Löhne in der Landwirtschaft niedriger als in der Industrie sind, verglichen mit dem Fall, daß die ver-

---

1) Dies wurde einleitend zum Erziehungszollargument bereits deutlich gemacht.

2) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 351.

3) Ebenda. Vgl. auch die bei Myrdal zitierte Schrift der United Nations: Economic Commission for Europe. Economic Survey of Europe since the War, Genf 1953, S. 179.

steckten Arbeitskraftreserven auch auf dem industriellen Arbeitsmarkt frei konkurrieren würden.[1] Gleichzeitig wird aber darauf aufmerksam gemacht, daß auf dem Kapitalmarkt gerade die umgekehrten Verhältnisse existieren können. Das Kapitalangebot im agrarischen Sektor sei wesentlich geringer als im industriellen Sektor und daher der Zins bedeutend höher. Diese gegengewichtigen Wirkungen der höheren Zinskosten in der Landwirtschaft würden die hohen Arbeitskosten in der Industrie ausgleichen und unter Umständen sogar übertreffen. Damit entfalle die Grundlage für industrielle Bevorzugung durch Protektionismus.[2]

5. Schutzzölle zur Diversifizierung der Wirtschaft

Ein ebenfalls dem Erziehungsargument unterzuordnendes Schutzzollargument beruht auf dem Wunsch, mit Hilfe von Handelskontrollen eine Diversifizierung der Produktionsstruktur in den Entwicklungsländern zu erzielen. Dadurch sollen die Nachteile der Monokulturen beseitigt werden. Häufig haben sich Entwicklungsländer ganz im Sinne der Freihandelslehre auf die Produktion eines bestimmten Gutes für den Export spezialisiert (z.B. Erdöl, Kautschuk, Zinn, Kakao, Tabak, Jute, Baumwolle usw.).[3] Dieses eine Gut - im besten Fall sind es zwei oder drei - ist oft der einzige Devisenbringer für das Land.[4] Infolge vorteilhafter klimatischer Voraussetzungen und bestimmter Bodenbedingungen kann ein Land durchaus relative Kostenvorteile und eine günstige Marktstellung besitzen. Die Ausfuhr hat in einem solchen Fall jedoch eine viel zu geringe Stabilität aufzuweisen. Mißernten können ein Land in erhebliche Zahlungsbilanzschwierigkeiten bringen. Deshalb konzentriert sich die Diversifizierung der Wirtschaft mehr auf

---

1) Die geringe Mobilität der Arbeitskraft verhindert dies jedoch.

2) Meier, a.a.O., S. 138 f.

3) Vgl. Albrecht Kruse-Rodenacker: Grundfragen der Entwicklungsplanung. Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung, Berlin 1964, S. 55.

4) A.K. Cairncross: International Trade and Economic Development. In: Kyklos, Vol. XIII (1960), S. 558.

den industriellen Sektor.[1]

Von freihändlerischer Seite wird gegen dieses Schutzzollargument eingewandt, daß, selbst wenn ein Land von den Einflüssen der Weltnachfrage abhängig ist, das Ausmaß einer Diversifizierung der Wirtschaft ausschließlich von den komparativen Kosten abhängen muß.[2] Nun wird aber im allgemeinen auch dann eine Diversifizierung der Wirtschaft angestrebt, wenn die Produktion von Importsubstituten kurzfristig teurer ist, als die Einfuhr entsprechender Güter. Und zwar geschieht das dann, wenn für die Zukunft die Absatzchancen der zur Verfügung stehenden Exportartikel auf den Weltmärkten nicht gesichert sind. Die Einwendungen gegen eine Diversifizierung der Wirtschaft treffen allerdings nur dann zu, wenn die Basis der Exportproduktion zugunsten des Aufbaus kostenungünstig arbeitender Produktionsstätten für den Inlandsbedarf verringert wird. Solange aber die bisherige Exportproduktion in ihrem Umfang beibehalten oder sogar ausgedehnt und ihre Produktivität verbessert wird, kann gegen eine Ausdehnung der Produktionsbasis und gegen eine abnehmende Spezialisierung nichts eingewandt werden. Selbstverständlich kann auch dann schon von einer Diversifizierung gesprochen werden, wenn verarbeitende Industrien geschaffen werden, die heimische Rohstoffe verarbeiten. Doch wird häufig vorgeschlagen, die Herausbildung einer breiteren Produktionsbasis weniger durch außenhandelspolitische - und speziell zollpolitische - Methoden als in erster Li-

---

1) Vgl. hierzu Harald Jürgensen: Strukturwandel des Welthandels als Ergebnis der Eingliederung der Entwicklungsländer. In: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis von seinen Freunden und Schülern. Herausgegeben von Erik Boettcher, Tübingen 1964, S. 207.

2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 402. Vgl. auch Ferdinand O. Kopp: Entwicklungsplanung. Grundzüge, Probleme, Methoden, Bonn 1964, S. 50.

nie durch innerwirtschaftliche Maßnahmen anzustreben.[1]

7. Schutzzölle als Anreiz für ausländische Direktinvestitionen

Es hat sich gezeigt, daß der Zollschutz, der gewissen inländischen Wirtschaftszweigen gewährt wird, auch ausländisches Kapital anzulocken vermag. Bei der Rechtfertigung dieser Zölle spricht man von dem alten, aber sehr realistischen Argument, Schutzzölle würden zur Gründung ausländischer "Zollfabriken" führen.[2] Die Formulierung hängt wieder ganz eng zusammen mit dem Erziehungszollargument.[3]

Wenn ein Entwicklungsland einen nahezu prohibitiv wirkenden Zoll einführt, der also kaum mehr eine Einfuhr des betroffenen Artikels erlaubt, kann es zu einem Zufluß ausländischen Kapitals und zu Neuinvestitionen kommen, da die bisherige Lieferfirma versuchen wird, den Zoll zu umgehen und hinter den Zollmauern eine Tochtergesellschaft oder eine Zweigniederlassung zu gründen. Bekanntes Beispiel ist die Errichtung von Niederlassungen durch Firmen der Vereinigten Staaten auf dem durch hohe Zollmauern geschützten kanadischen Markt, um damit den Zoll zu umgehen.[4] Auch in Veröffentlichungen der Vereinten Nationen wird immer wieder

---

1) Meier/Baldwin führen hierzu aus: "Instead of attempting to solve the problem of a dual economy by restricting trade, it would be more appropriate to pursue domestic policies designed to create alternative forms of social and economic organization, increase the knowledge of market conditions, expand credit facilities, widen the capital market, create greater opportunities for technical substitutability of factors, and reduce monopolistic practics." (Meier/Baldwin, a.a.O., S. 403.)

2) "A less sophisticated but more realistic case for protection as a means of attracting foreign investment is simply the oldfashioned appeal for 'tariff factories'." (Meier, a.a.O., S. 123 f.)

3) Der Gedanke ist ebenfalls bei Schüller in seiner Auseinandersetzung mit der klassischen Freihandelslehre zu finden. (Vgl. Schüller, a.a.O., S. 81 f.)

4) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 404.

auf diese Tatsache hingewiesen.[1)]

Es ist damit zu rechnen, daß die Herstellung von Fertigwaren ermutigt wird, vor allem dann, wenn durch den Zoll Konsumgüterimporte beschränkt werden und die Einfuhr von Kapitalgütern und Rohstoffen davon unberührt bleibt.[2)] Soweit die Einfuhrpolitik der Entwicklungsländer von dieser Tendenz beherrscht wird, ist die Errichtung von Fertigwarenindustrien tatsächlich begünstigt.

Die Gründung von Niederlassungen ausländischer Firmen ist für Entwicklungsländer deswegen so interessant, weil die Kapitalaufbringung bereits geregelt ist[3)] und der angespannte inländische Kapitalmarkt nicht beansprucht werden muß. Kommt es zu solchen Direktinvestitionen, so ist das nicht nur der bequemste Weg für ein Entwicklungsland, Kapital zu erlangen, sondern darüber hinaus übernimmt die Tochtergesellschaft im Entwicklungsland von der Muttergesellschaft technisches Wissen, Ergebnisse der Entwicklungsforschung, unternehmerische Erfahrung und hervorragende Arbeits- und Führungskräfte, die besonders notwendig für den Aufbau junger Industrien sind.[4)] Ebenso wird die Muttergesellschaft im Eigeninteresse die Ausbildung von einheimischen Arbeitskräften vorantreiben, vor allem aber wird sie das unternehmerische Risiko übernehmen. Solche Firmen tragen, wenn sie Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten schaffen, inländische Rohstoffe verarbeiten und heimischen Zulieferbetrieben Aufträge erteilen, zur

---

1) "Several industries in **Australia** and South Africa, for example, owe their origin to **foreign** investment induced by the tariff, while in Egypt the promulgation of a protective tariff in 1930 was a major influence in subsequent industrial growth." (United Nations: Processes and Problems of Industrialization in Under-Developed countries, New York 1955, S. 66.)

2) Charles P. Kindleberger: International Economics, Homewood, Illinois 1955, S. 360.

3) Simon G. Hanson: Economic Development in Latin America. An Introduction to the Economic Problems of Latin America, Washington 1951, S. 202.

4) Meier, a.a.O., S. 124.

Erhöhung der Produktivität der gesamten Volkswirtschaft und zur Steigerung des Volkseinkommens bei. Möglicherweise ist auch die Belastung des Konsumenten durch hohe Preise für die geschützten Waren nicht so hoch wie bei einer Produktion derselben durch eigene Industrien, da die Auslandsunternehmungen infolge ihrer Erfahrungen einen Teil der Kosten niedriger halten können als völlige Neulinge auf dem Inlandsmarkt. Als besonders erfreulich wäre es zu werten, wenn im Laufe der Zeit in ein solches Unternehmen auch heimisches Kapital fließt und heimische Unternehmer herangezogen werden. Hier sind Ansatzpunkte für neue Formen der internationalen Partnerschaft zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gegeben.[1] In diesem Zusammenhang wäre auch an die Vergabe von Lizensen von seiten großer Auslandsunternehmungen an junge Firmen in den Entwicklungsländern zu denken. Bei Lizenzfertigung wird den jungen Industrien ein großer Teil der notwendigen wissenschaftlichen und technischen Forschungsarbeiten erspart, was sich natürlich in der Kostenrechnung günstig bemerkbar macht.

Dieses Argument wird bei der Diskussion um die Schutzzölle von den Liberalen recht positiv aufgenommen.[2] Es wird nur einschränkend bemerkt, daß der Zoll an sich nicht eine genügend hohe inländische Nachfrage für die Produkte der "Zollfabrik" aufzubringen vermag. Solange der heimische Markt für das geschützte Gut noch eng ist, ist eine wichtige Voraussetzung für die gewünschten Direktinvestitionen nicht erfüllt. Der Umfang der früheren Einfuhr muß also groß genug gewesen sein, daß sich die Errichtung eines größeren kostengünstig arbeitenden Betriebes für den ausländischen Hersteller lohnt.

Die Vorteile, die der Schutzzoll ausländischen Niederlassungen gewährt, gelten allerdings nur für Firmen, die ausschließlich für den Inlandsmarkt produzieren. Exportorientierte Unternehmungen müssen dagegen mit einer Erhöhung ihrer Produktionskosten und folglich mit einer Minderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt rechnen, wenn im Entwicklungsland durch eine Vielzahl von Schutzzöllen das Preis- und

---

1) Meier, a.a.O., S. 124.
2) Ebenda, S. 123 f.

Kostenniveau allgemein angehoben worden ist.

Schließlich wird noch zu bedenken gegeben, daß die Produktivitätssteigerung den Entwicklungsländern nur insofern zugute kommt, als der Transfer der Gewinne begrenzt ist.[1] Dieser Umstand bildet jedoch wieder ein Hemmnis für Direktinvestitionen, da der ausländische Unternehmer in seiner finanziellen Beweglichkeit eingeschränkt wird. Für das Entwicklungsland ist es natürlich vorteilhaft, wenn zumindest ein Teil der Gewinne im eigenen Land reinvestiert wird. Um dies zu erreichen, müssen aber vor allem die politischen Unsicherheitsmomente in den Entwicklungsländern reduziert werden.

8. Das Singer-Prebisch Argument

Das Singer-Prebisch Schutzzollargument wird von Meier/Baldwin als die moderne Version der "inferiority of agriculture thesis" bezeichnet.[2] In dieser These wird die Feststellung getroffen, die armen Länder seien deshalb arm, weil sie Agrarstaaten sind. Sie sollten daher ihre Handelspolitik so ausrichten, daß sie zu einer Verminderung ihrer Abhängigkeit von der Landwirtschaft gelangen. Die Freihandelslehre gelte nicht für Länder mit geringer Produktivität in der Landwirtschaft.[3] Da man annimmt, daß Arbeit und Kapital in der Industrie produktiver eingesetzt werden können als in der Landwirtschaft, werden industrielle Schutzzölle gefordert, die den Aufbau eigener Industrien fördern und somit eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung bewirken sollen.

---

1) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 92.

2) Meier Baldwin, a.a.O., S. 399.

3) Diese Ansicht vertrat Manoilesco bereits in den 1930er Jahren unter Berücksichtigung der Verhältnisse in Rumänien. (Vgl. Mihail Manoilesco: The Theory of Protection and International Trade, London 1931, und Mihail Manoilesco: Die nationalen Produktivkräfte und der Außenhandel, Berlin 1937. Siehe auch die kritischen Äußerungen Viners zu Manoilescos Ansichten: Jacob Viner: International Economics, Glencoe, Illinois 1951, S. 119 ff.)

Es sind also auch bei diesem Schutzzollargument Berührungspunkte zum Listschen Erziehungszollargument gegeben. Der Unterschied besteht darin, daß zunächst die besonderen Ursachen für die Unterlegenheit der Landwirtschaft in Entwicklungsländern aufgezeigt werden, um von hier aus zur Forderung nach eigenen Industrien zu gelangen. Die vielbeachteten Thesen von Singer und Prebisch gehen von einer Verschlechterung der terms of trade für die Entwicklungsländer bzw. von der einseitigen Verlagerung der Vorteile des Produktionsfortschritts auf die Industrieländer aus. Wir wollen im folgenden dieses ganz besonders auf die Belange der Entwicklungsländer abgestellte Schutzzollargument darstellen.

a) Der Beitrag Singers

Wir finden bei Singer zwar nicht direkt die Forderung nach Schutzzöllen zur Förderung des Industrialisierungsprozesses. Doch bildet sein Beitrag in jeder Hinsicht eine Ergänzung zu Prebischs Ausführungen, so daß in der Literatur vom Singer-Prebisch Schutzzollargument gesprochen wird. Singer weist auf die Bedeutsamkeit des Außenhandels für das wirtschaftliche Wachstum der unterentwickelten Länder hin, warnt aber auch vor einer Spezialisierung nach den Prinzipien der Theorie der komparativen Kosten, da beim derzeitigen Stand der internationalen Arbeitsteilung die Vorteile daraus in erster Linie den industriellen Ländern zugute kommen.

Singer anerkennt, daß die Spezialisierung auf den Export von Nahrungsmitteln und Rohstoffen entsprechend der Theorie der komparativen Kosten unter gewissen Umständen ein Land in die Lage versetzt, ein befriedigendes wirtschaftliches Wachstum zu erreichen. Im heutigen Zeitalter ist die Industrie jedoch überlegen. Vor allem werden im Ablauf des Industrialisierungsprozesses Wachstumszentren begründet, in denen ein verbessertes technisches Wissen, günstigere Erziehungsbedingungen, die Dynamik städtischer Zivilisation und die positiven Wirkungen der external economies hervortreten. Das ist vielleicht einer der wichtigsten Gründe, warum eigene Industri-

en in Entwicklungsländern so sehnlich gewünscht werden. Doch nun zu den eigentlichen Argumenten, weshalb eine Verminderung der Abhängigkeit von der Landwirtschaft wünschenswert erscheint.

Die Spezialisierung der Entwicklungsländer auf die Produktion und den Export von Rohstoffen nach den Industrieländern hat nach Ansicht Singers ihre Ursachen insbesondere in den Investitionen der Industrieländer in den Entwicklungsländern in der Zeit vor 1929[1]. Damals befand sich der Exportsektor der unterentwickelten Länder häufig in ausländischen Händen, wobei von dieser Seite her Einfluß auf die Produktionsstruktur genommen wurde. So kam es zu der einseitigen Verlagerung auf Agrar- und Rohstofferzeugung. Gewinne aus dem Export wurden nicht etwa wieder im Inland investiert, sondern meistens in das investierende Land transferiert. Auf Grund dieser Verhältnisse stellt Singer zwei Gruppen von Nachteilen für die armen Länder und deren Entwicklung heraus[2]: 1.) Ein großer Teil der Sekundär- und Kumulativwirkungen der Investitionen wurden von dem Land, in dem die Investitionen stattfanden, auf das investierende übertragen. 2.) Die Spezialisierung beschränkte die Entwicklungsländer auf wirtschaftliche Tätigkeiten, die einen geringen Raum für technischen Fortschritt lassen. Internal und external economies fielen den investierenden Ländern zu. Somit wurden den Entwicklungsländern die dynamischen Ausstrahlungen solcher Investitionen vorenthalten.

Da in den Entwicklungsländern heute noch die einseitige Spezialisierung auf Rohstoff- und Agrarproduktion erhalten geblieben ist, sind die jungen Staaten ganz besonders

---

1) Singer: The Distribution ..., a.a.O., S. 480 und 483.
2) Ebenda, S. 477.

von Preisbewegungen auf den Weltmärkten abhängig. Das Verhältnis der Import- zu den Exportpreisen hat sich bereits seit Jahrzehnten zu ungunsten der unterentwickelten Länder entwickelt. Dieser Trend hat zu einer ungerechten Verteilung der Gewinne aus dem internationalen Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geführt.

Die Verschlechterung der terms od trade seit den 1870er Jahren sieht Singer als historische Tatsache. Eine Erklärung für diesen langfristigen Trend der terms of trade versucht er in folgender Argumentation:[1] Die Früchte des technischen Fortschritts können entweder den Herstellern - in Form von steigenden Einkommen - oder den Konsumenten - in Form von sinkenden Preisen - zufallen. Während bei den industriellen Fertigwaren im allgemeinen der erste Fall vorherrscht, der Produktivitätsanstieg also den Produzenten höhere Gewinne gewährt, ist eine Verbesserung der Produktivität bei den Rohstoffproduzenten in den letzten Jahrzehnten eher den Konsumenten zugute gekommen. Geht man von einer geschlossenen Volkswirtschaft aus, in der sich sowohl Produzenten als auch Konsumenten befinden, so sind beide Erscheinungen dazu geeignet, das Realeinkommen in dieser Volkswirtschaft ansteigen zu lassen. Wird jedoch die internationale Arbeitsteilung in die Betrachtung einbezogen, ändern sich die Zusammenhänge grundlegend. Produzenten und Konsumenten befinden sich nicht mehr in ein und demselben Land, sondern in verschiedenen Ländern. Die Entwicklungsländer sind vornehmlich Konsumenten von industriellen Fertigwaren und Hersteller von Rohstoffen, die Industriestaaten dagegen Konsumenten von Rohstoffen und Produzenten von Industriegütern. Sinken nun die Preise nicht im gleichen Ausmaß wie der Produktivitätsfortschritt es eigentlich zuläßt, so kommt es zu einer Bevorzugung der Produzenten in den exportierenden und zu einer Benachteiligung der Konsumenten

---

[1] Singer: The Distribution..., a.a.O., S. 478 f.

in den importierenden Ländern.[1] Im Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungsländern sieht es nun so aus, daß die industriellen Staaten als Produzenten von Industriegütern bei stetigem technischen Fortschritt steigende oder zumindest konstante Preise genießen, die von den Konsumenten in den Entwicklungsländern getragen werden müssen. Dagegen werden in den unterentwickelten Ländern bei Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern Preissenkungen entsprechend dem Produktivitätsfortschritt vorgenommen, auch wenn dieser nur gering ist. Die Produktivität ist also in der Herstellung von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, wenn überhaupt, viel langsamer gestiegen (auch in den Industriestaaten) als in der Herstellung von Industrieprodukten.

Auf der einen Seite haben nun die Industrieländer als Konsumenten von Rohstoffen voll an deren Preissenkungen teilgenommen, weil die chronische Inelastizität der Nachfrage nach Rohstoffen die erwünschte Erhöhung der Preise und demzufolge eine Erhöhung der Einkommen in den Entwicklungsländern verhindert hat. Auf der anderen Seite konnten die Entwicklungsländer als Konsumenten von Industriegütern trotz des ständig wachsenden Produktivitätsfortschritts nicht an sinkenden Preisen teilnehmen und damit nicht die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung genießen.

Aus diesen Beziehungen lassen sich bereits Gründe für die Verschlechterung der terms of trade in den Entwicklungsländern ableiten. Darüber hinaus nennt Singer noch andere Faktoren, die zu dem langfristigen Sinken der terms of trade beitragen. Der technische Fortschritt in der Produktion von Industriegütern und das wachsende Einkommen in den Industriestaaten bewirken nicht eine im gleichen Ausmaß stei-

---

1) "Rising incomes of home producers to the extent that they are in excess of increased productivity are an absolute burden on the foreign consumer. Even if the rise in the income of home producers is offset by increases in productivity so that prices remain constant or even fall by less then the gain in productivity, this is still a relative burden on foreign consumers, in the sense that they lose part or all of the potential fruits of technical progress in the form of lower prices." (Singer: The Distribution..., a.a.O., S. 479.)

gende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Rohstoffen. Was die Nahrungsmittel betrifft, ist die Nachfrage nicht sehr reagibel auf steigende Einkommen. Und im Falle der Rohstoffe bringt der technische Fortschritt - wie schon betont - eine Reduzierung des Anteils an Rohstoffen pro ausgebrachte Einheit mit sich. Diese Form der Rationalisierung kann den erhöhten Anteil von Rohstoffen bei steigender Produktion an Fertigwaren kompensieren oder sogar überkompensieren. Die daraus resultierenden Preisrückgänge bei Rohstoffen sind daher nicht bloß zyklischer, sondern struktureller Art.[1)]

Aus diesen Zusammenhängen folgert nun Singer, daß die Industrienationen durchwegs die Nutznießer an der bisherigen Entwicklung des internationalen Handels waren.[2)] Auf der einen Seite zogen sie den Nutzen aus ihren Investitionen in der Exportwirtschaft der Entwicklungsländer. Auf der anderen Seite konnten sie als Konsumenten die Früchte des technischen Fortschritts in der Rohstoffproduktion ernten und darüber hinaus als Produzenten die Gewinne aus dem technischen Fortschritt in der Fertigwarenherstellung ziehen. Somit waren alle Vorteile der internationalen Arbeitsteilung auf seiten der Industrieländer und alle Nachteile auf seiten der Entwicklungsländer. Die Gewinne der Industriestaaten werden von Singer folgendermaßen systematisiert:[3)]

1. Die Industrieländer haben die Möglichkeit gehabt, eine exportorientierte Industriegüterproduktion aufzubauen und somit ihre Bevölkerung von Beschäftigungen niedriger Produktivität in solche hoher Produktivität überzuleiten.
2. Sie konnten die internal economies einer expandierenden Industriegüterproduktion genießen.
3. Sie ziehen die Vorteile aus den dynamischen Impulsen der Industrie einer wachsenden Wirtschaft.

---

1) Singer: The Distribution..., a.a.O., S. 479.

2) Ebenda, S. 479 f.

3) Ebenda, S. 480.

4. Als Hauptkonsumenten von Rohstoffen können sie den technischen Fortschritt in der Rohstoffproduktion in Form von sinkenden Preisen realisieren.
5. Als Hauptproduzenten von industriellen Fertigwaren erzielen sie steigenden Einkommen, da die ausländischen Konsumenten trotz Produktivitätsverbesserungen konstante Preise bezahlen müssen.

Es ist daher verständlich, daß in den Entwicklungsländern das unbestimmte Gefühl bleibt, die traditionellen Formen der internationalen Arbeitsteilung würden sich gegen ihre Belange richten. Die in der Vergangenheit vorgenommenen Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern und die Art des internationalen Handels, der damit verbunden war, waren nicht geeignet, die Industrialisierung in diesen Ländern in Gang zu bringen. Nach Ansicht Singers sollten daher Auslandsinvestitionen und internationaler Handel mehr dazu neigen, gewisse Wandlungen in den komparativen Kosten und den daraus resultierenden Beziehungen der Länder untereinander zu schaffen.[1] Damit sind wir wieder bei den Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer angelangt und bei dem Gedanken, diese nötigenfalls mit Hilfe von Schutzzöllen durchzuführen. Die Weiterentwicklung dieses Gedankens und die Forderung nach Schutzzöllen finden wir bei Prebisch.

b) Der Beitrag Prebischs

In seinen in der Entwicklungsländer-Literatur sehr beachteten Äußerungen zum Schutzzollproblem vergleicht Prebisch die Entwicklungsländer, insbesondere die lateinamerikanischen, mit den großen Industriestaaten der Weltwirtschaft und stellt in den Mittelpunkt seiner These die Tatsache,

---

1) "..., the purposes of foreign investment and foreign trade ought perhaps to be redefined as producing gradual changes in the structure of comparative advantages and of the comparative endowment of the different countries rather than to develop a world trading system based on existing comparative advantages and existing distribution of endowments." (Singer: The Distribution ..., a.a.O., S. 484.)

daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Importen von Rohstoffen in den industriellen Zentren im allgemeinen niedriger ist als umgekehrt die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Importen von Industriegütern in den Entwicklungsländern.[1] Es liegt hier eine eindeutige Disparität zwischen den Einkommenselastizitäten der Nachfrage vor. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß infolge dieser Elastizitätsverhältnisse die Möglichkeit zur Ausdehnung der Exportproduktion für die unterentwickelten Länder beschränkt ist. Wenn aber aus diesem Grund das Devisenaufkommen nicht ausreicht, den ungeheuren Importbedarf zu decken, scheint tatsächlich nur die Industrialisierung als Ausweg zur Verfügung zu stehen. Beschäftigte, die in der Rohstoffproduktion nicht mehr produktiv eingesetzt werden können, müssen - ebenso wie der Bevölkerungszuwachs - von Industrie und Dienstleistungsgewerbe aufgenommen werden. Wie noch gezeigt werden soll, hält Prebisch protektionistische Maßnahmen in Entwicklungsländern unter anderem dafür notwendig, die hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Industriegütern zu verringern.[2] In diesem Zusammenhang sieht er in der Importsubstitution den einzigen Weg, die Disparität der Elastizitäten im Außenhandel und deren Wirkungen auf das Wachstum der Entwicklungsländer zu korrigieren.

Zum Verhältnis der Entwicklungsländer zu den Industrieländern führt Prebisch ähnlich wie Singer aus, daß die enormen Vorteile aus der verbesserten Produktivität den Entwicklungsländern nicht im gleichen Maß zugute gekommen sind wie den Industriestaaten. Und zwar begründet er diese Erscheinung folgendermaßen:[3]

---

1) Prebisch drückt das in folgendem Beispiel aus: "For every 1% of per capita increase of income in the U.S.A., imports of primary goods tend to increase 0,66%, according to an estimate based on data of the Paley Commission Report as well as on United Nations data, while the same per capita increase in Latin American income tends to bring foreward a demand for industrial products of 1,58%." (Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 278. Vgl. auch Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 251 ff.)

2) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 252.

3) United Nations: The Economic Development of Latin America..., a.a.O., S. 10.

1. Die Preise der Industriegüter sind nicht entsprechend dem technischen Fortschritt gefallen. Auf der einen Seite hätten die Kosten infolge höherer Produktivität fallen müssen. Auf der anderen Seite sind jedoch Faktoreinkommen und Unternehmereinkommen gestiegen. Sind diese Einkommen stärker gewachsen als die Produktivität, so mußten die Preise sogar steigen.
2. Wäre der Anstieg der Einkommen in den Industrieländern und in den peripheren Ländern proportional zum jeweiligen Produktivitätsfortschritt gewesen, wären die Preisverhältnisse zwischen Rohstoffen und Industriegütern so geblieben als ob die Preise entsprechend der verbesserten Produktivität gefallen wären.
3. Da die Preisverhältnisse sich jedoch zu ungunsten der Rohstoffe entwickelt haben, ist es augenscheinlich, daß in den Industrieländern Unternehmereinkommen und Faktoreinkommen stärker gestiegen sein müssen als die Produktivität, wogegen in den Entwicklungsländern die Einkommenssteigerung geringer war als das der Produktivität.

Infolge dieser Preisverschiebungen und der im Zusammenhang mit den Disparitäten bei den Einkommenselastizitäten der Nachfrage sinkenden Absatzchancen für Exportgüter der Entwicklungsländer wird eine Industrialisierung dieser Staaten unter Zollschutz angestrebt. Wie Prebisch durchaus berücksichtigt, wäre es aber auch denkbar, daß der Industrialisierungsprozeß im Rahmen der klassischen Freihandelslehre erfolgen kann, und zwar dann, wenn diese Länder einen komparativen Vorteil in der industriellen Produktion besäßen. In diesem Fall wäre der Aufbau einer Industrie mit der internationalen Arbeitsteilung vereinbar. Der Vorgang müßte jedoch ein spontaner Prozeß sein und nicht die Folge von protektionistischen Praktiken. Prebisch führt weiter aus, daß die wirtschaftlichen und sozialen Kosten dieses Prozesses für unterentwickelte Länder jedoch ungeheuer wären. Es wäre eine Verminderung des Lohnniveaus vorauszusetzen[1)], um damit die geringere

---

1) Wenn man die Zusammensetzung der Lohnkosten in den unterentwickelten Ländern betrachtet, erscheint es zweifelhaft, ob dies überhaupt möglich ist.

Produktivität zu kompensieren. Die Ursache dieser geringeren Produktivität liegt - langfristig gesehen - in der knappen Kapitalausstattung pro Arbeitskraft.[1] Gegen Lohnsenkungen sind aber grundlegende Einwendungen zu machen. Einmal sind sie vom sozialen und vor allem vom politischen Standpunkt aus nicht vertretbar. Andererseits müßte auch in der Rohstoffproduktion, also in der Exportwirtschaft, das Lohnniveau gesenkt werden. Das hätte wiederum Rückwirkungen auf die Exportpreise, und es käme zu einer weiteren Verschlechterung der terms of trade, was schließlich eine Senkung der Sparfähigkeit und eine Minderung des Devisenaufkommens für notwendige Importe von Kapitalgütern zur Folge hätte.[2] Die künstliche Schaffung der komparativen Vorteile, die eine spontane Industrialisierung ohne Protektionismus erlauben würde, ginge also auf Kosten anderer Nachteile, die den Entwicklungsländern daraus erwachsen würden.

Prebisch kommt daher zu dem Ergebnis, daß die Industrialisierung nur unter dem Schutz der heimischen Industriezweige erfolgen kann. Er entwickelt folgende Rechtfertigung:[3] Die klassische Theorie zeigt, daß der Abzug von Produktionsfaktoren aus der Exportwirtschaft und deren Einsatz in zollgeschützte Industrien eine Verminderung des Realeinkommens bedeutet. Das ist zwar von einem statischen Gesichtspunkt aus gesehen richtig. Dynamisch betrachtet sieht das Problem jedoch anders aus: Wie können die überschüssigen Arbeitskräfte auf die wirkungsvollste Art und Weise beschäftigt werden? Ein Teil von ihnen wird bei normalem Wachstum in den bereits für den Inlandsmarkt produzierenden Wirtschaftszweigen unterkommen. Der verbleibende Überschuß an Arbeitskräften muß entweder in der expandierenden Exportwirtschaft oder in neuen Industriezweigen untergebracht werden. Soweit sich die traditionelle Exportwirtschaft innerhalb der aufgezeigten Grenzen ausdehnen kann, wird dies keine Rückwirkungen auf die Exportpreise haben.

---

1) Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 278.

2) Ebenda, S. 279.

3) Ebenda, S. 279.

Wird die Rohstoffproduktion aber zu stark erhöht, so ist von einem gewissen Punkt ab mit sinkenden Preisen zu rechnen. Das bedeutet, daß jeder zusätzliche Einsatz von Produktionsfaktoren von diesem Punkt ab sinkende Wachstumsraten zum Nationalprodukt erwarten läßt. In dieser Situation ist es abzuwägen, ob die Verwendung der überschüssigen Produktionsfaktoren in industriellen Beschäftigungsmöglichkeiten größere volkswirtschaftliche Vorteile mit sich bringt als die Beschäftigung in der Exportwirtschaft. Vor allem ist nach Ansicht Prebischs dieser Zeitpunkt lange bevor die Löhne im Verhältnis zum Produktivitätsrückstand entsprechend gesunken sind erreicht. Daher sollen Schutzzölle den Aufbau einer eigenen Industrie und einen Wettbewerb mit importierten Gütern ermöglichen. Prebisch prägt daher den entscheidenden Satz: Ein Schutz der heimischen Industrien ist ökonomisch gerechtfertigt, wenn der mögliche Verlust infolge des Sinkens der Exportpreise größer ist als die höheren Kosten eigener Industrien im Vergleich zu den Importpreisen der Güter gleicher Art.[1)]

Prebisch ist sich jedoch der Grenzen einer solchen Schutzzollpolitik bewußt und weist daher Übertreibungen zurück. Übermäßiger Zollschutz kann das günstige Wachstum der Exporte beeinträchtigen. Aber der Weg über den Schutzzoll verspricht eher eine Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit.[2)]

Weiterhin beschäftigt sich Prebisch mit der Möglichkeit der Verbesserung der terms of trade mit Hilfe von Zöllen.

---

1) "In other words, protection is economically justified when the possible loss caused by the fall of export prices is greater than the higher cost of internal protection in relation to imports." (Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 279.) Vgl. auch United Nations: The Economic Development of Latin America..., a.a.O., S. 45 und Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 255.

2) Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 279 f.

Die Preise vieler Rohstoffe befinden sich auf einem gewissen Abwärtstrend. Trotz der verschiedensten Versuche, durch weltweite Abkommen eine gewisse Stabilisierung der Rohstoffpreise zu erreichen, schrumpfen die erzielten Erlöse weiter. Um ein gleichbleibendes Devisenaufkommen zu sichern, sind die Rohstoffländer einfach gezwungen, größere Mengen zu exportieren.[1] Diese Tatsache bedeutet aber ein stetiges Steigen des Angebots auf dem Weltmarkt. Infolge der sich ähnelnden Exportstruktur (Kaffee, Tee, Kakao, Nüsse, Südfrüchte, Baumwolle usw.) und der gleichgerichteten Bemühungen anderer Entwicklungsländer kommt es zu einem Überangebot und einem Preisdruck, während bei den Importpreisen ein steigender Trend festzustellen ist. Diese gegenläufige Entwicklung der Weltmarktpreise gibt den Entwicklungsländern einen Anlaß zur Industrialisierung. Viele Autoren sehen in den Veränderungen der terms of trade eine Ursache für den notwendigen Ausbau des industriellen Sektors. So stellt Muddathir eine stetige Verschlechterung der terms of trade während der letzten 50 Jahre zuungunsten der Entwicklungsländer fest, wogegen sich die der Industrieländer in dieser Zeit laufend verbessert hätten.[2] Man kann je nach Wahl des Basisjahres und des zu analysierenden Landes zu recht unterschiedlichen Ergebnissen über die Entwicklung der terms of trade kommen, so daß einige Autoren sogar dazu neigen, eine Verschlechterung der terms of trade überhaupt zu verneinen.[3] Im großen und ganzen gesehen - vor allem aber seit Ende des Korea-Booms (1953) - ist jedoch eine Ver-

---

1) Von 1953 bis 1961 konnten die Entwicklungsländer ihre Rohstofferzeugung um 40% steigern. Der mögliche Mehrerlös bei Preisen von 1953 wurde jedoch wenigstens zur Hälfte durch die Verschlechterung der terms of trade verringert. (Kurt Hesse: Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27.-30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 84.). Die UNO-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) stellte für den Zeitraum von 1955-1960 fest, daß sogar über 60 v.H. der jährlichen Exportsteigerung der lateinamerikanischen Länder durch Preissenkungen annulliert worden sind. (Vgl. Handelsblatt Nr. 103 vom 31. Mai/1. Juni 1963.)

2) Ahmed Muddathir: Die Industrialisierung der wirtschaftlich unterentwickelten afrikanischen Länder und ihre Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, Berlin 1957, S. 124. Siehe auch United Nations: Relative Prices of Imports and Exports of Underdeveloped Countries, New York 1949, S. 7.

3) Viner: International Trade..., a.a.O., S. 143.

schlechterung der terms of trade für die Entwicklungsländer nicht von der Hand zu weisen.

Die Gefahr fallender Exportpreise bei erhöhter Exportproduktion ist möglicherweise zu mindern, wenn der Absatz mit Hilfe von Exportzöllen auf einem optimalen Niveau gehalten wird. Dasselbe Ergebnis wäre mit einem Importzoll auf Industriegüter zu erzielen. Von einer gewissen Höhe ab, wenn die Einkommen in der Industrie über denen der Exportwirtschaft liegen, hätte der Zoll zur Folge, daß Arbeitskräfte aus dem Exportsektor abgezogen und in die neu entstehenden heimischen Industrien übergeleitet werden und somit die Beschäftigung und der Ausstoß in der Exportwirtschaft beschränkt werden.[1)]

Auf der gleichen Linie - Verbesserung der terms of trade - liegt folgende Rechtfertigung für Schutzzölle:[2)] Importzölle können die terms of trade zwischen den Ländern verändern und das anwendende Land begünstigen. Dies ist dann möglich, wenn infolge der gedrosselten Nachfrage nach Importgütern die Angebotspreise für dieselben herabgedrückt werden können, so daß das Entwicklungsland diese zu günstigeren Bedingungen erhalten kann. Tinbergen schränkt das Gesagte insofern ein, als es nur für solche Länder gilt, die einen bedeutenden Einfluß auf ihre Angebotsmärkte ausüben können. Dieser Zolleffekt wird stark angezweifelt, wie in der anschließenden Kritik gezeigt werden soll.

Das Singer-Prebisch Argument ist, wie schon gesagt, teilweise dem Erziehungszollargument unterzuordnen. Zum Teil kommt ihm jedoch auch eigenständige Bedeutung zu, und zwar insofern die terms of trade durch den Einsatz von protektionistischen Maßnahmen - in diesem Zusammenhang spricht Meier vom "terms of trade argument"[3)] - verbessert werden

---

1) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 257.

2) Siehe hierzu die Erläuterung des Arguments bei Tinbergen: Grundlagen..., a.a.O., S. 66.

3) Meier, a.a.O., S. 117.

sollen. Obwohl es auch von freihändlerischer Seite als logisch bezeichnet wird, wird seine praktische Bedeutung als nicht sehr groß erachtet. Interessant ist das Argument deshalb, weil die Schwierigkeiten bei der Ausweitung der traditionellen Exportproduktion berücksichtigt und die möglichen Verluste auf diesem Sektor mit den höheren Kosten junger Industrien verglichen werden.

Eingewandt wird gegen diese These, daß landwirtschaftliche Rohstoffproduktion zwar eine Begleiterscheinung in einem armen Land, aber nicht die Ursache der Armut ist.[1] Die Armut liegt nicht in der Landwirtschaft an sich, sondern in der unproduktiven landwirtschaftlichen Produktion in den Entwicklungsländern. Es wird daher in diesem Zusammenhang immer wieder auf die hochentwickelten Agrarstaaten Neuseeland und Dänemark verwiesen. In diesen Ländern kann wohl ein hoher Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt festgestellt werden. Doch wird diese Produktion von einem relativ geringen Anteil der Bevölkerung erstellt, während der weitaus größere Teil der Erwerbspersonen in Industrie und Dienstleistungsgewerben beschäftigt ist. Könnte man in einem Entwicklungsland die landwirtschaftliche Rohstoffproduktion ohne Schwierigkeiten so weit rationalisieren, bleibt immer noch die Frage, wie die versteckten Arbeitslosen, die aus der Landwirtschaft frei werdenden Vollarbeitskräfte und der Bevölkerungszuwachs zu beschäftigen wären.

Wenn man es als richtig voraussetzt, daß die Preisentwicklung bei industriellen und landwirtschaftlichen Gütern seit Ende des letzten Jahrhunderts zu ungunsten der Entwicklungsländer verlaufen ist, so ist nach Meinung von Buchanan/Ellis immer noch ein Faktor vorhanden, der einen Preisvergleich verbietet. Das ist die Qualität der Industrieprodukte. Der technische Fortschritt hat die Qualität der industriellen Fertigwaren in dieser Periode ungeheuer ansteigen lassen, während verständlicherweise die Qualitäten von Weizen, Zinn, Gummi und anderen Rohstoffen

---

1) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 399 f.

praktisch nahezu konstant bleiben mußten. Die Unterlegenheit der Landwirtschaft sei eher aus dem Kapitalmangel, durch die unzulänglichen Arbeitsmethoden in der Landwirtschaft, das feudale Bodensystem, ungünstige Besteuerung, aus politischen Gründen und aus der Inflation zu erklären.[1)]

Mit diesen Ausführungen wird zwar der Versuch unternommen, die Erklärung von **Singer-Prebisch** für die unterschiedliche Preisentwicklung bei landwirtschaftlichen und industriellen Gütern zu widerlegen. Es werden jedoch keine Aussagen darüber gemacht, ob die daraus von den Entwicklungsländern erhobenen Forderungen nach einer beschleunigten Industrialisierung - nötigenfalls unter Zollschutz - gerechtfertigt sind oder nicht.

Ein anderer Einwand läuft darauf hinaus, daß ein armes Land unmöglich seine Landwirtschaft auf ein Minimum herabdrücken kann. Sämtliche Überlegungen von einem ausgeglichenen Wachstum betonten, wie wichtig eine starke landwirtschaftliche Basis für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sei. Auch die Geschichte zeige, daß die landwirtschaftliche Revolution eine Voraussetzung für die industrielle Revolution sei.[2)] Die Kritik wendet sich weiterhin gegen die Vorstellungen, mit Hilfe von Exportbeschränkungen eine Verminderung des **Weltmarktangebots** an landwirtschaftlichen Rohstoffen der Entwicklungsländer und dadurch eine Verbesserung der terms of trade zu erzielen. Es ist zwar richtig, daß die Entwicklungsländer darauf achten müssen, ihre landwirtschaftliche Produktion und vor allem die Exportproduktion auf einem hohen Niveau zu halten. **Singer-Prebisch** gehen aber auch nicht so weit, eine Minimierung der Landwirtschaft zu fordern. Was jedoch die weitere Ausdehnung der traditionellen Exportproduktion betrifft, wurde auf die schwerwiegenden Hemmnisse hingewiesen. Daher wird für die Entwicklungsländer - solange es nicht auf Kosten des bestehenden Exportvolumens geht - der Aufbau eines eigenen

---

1) Buchmann/Ellis, a.a.O., S. 261 f.

2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 400.

industriellen Sektors ins Auge gefaßt.

Gegen die Idee, unter Anwendung von Handelsbeschränkungen die terms of trade zugunsten der unterentwickelten Länder zu beeinflussen, wird ein entscheidender Einwand von Meier gemacht: Es wird kaum ein Entwicklungsland geben, das genügend monopolistische Macht besitzt, seine Exportpreise durch eine Variation des Angebots zu verbessern. Man muß berücksichtigen, daß bei der geringen Vielfalt an traditionellen Exportprodukten die Verminderung des Angebots von seiten eines Entwicklungslandes sofort durch zusätzliches Angebot anderer kompensiert wird, so daß sich der Weltmarktpreis nicht wesentlich ändert. Zudem bestehen für die hochindustrialisierten Abnehmerländer immer Ausweichmöglichkeiten auf andere Nahrungsmittel oder in der Neuentwicklung von synthetischen Substituten.[1)]

Aber selbst wenn man das Vorhandensein genügender Marktmacht annimmt, ist die Bewegungsfreiheit eines Landes immer noch äußerst begrenzt durch die Abhängigkeit von den Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebots, die sich im Zeitablauf ändern können. Der kurzfristige Gewinn kann durchaus durch nachfolgende Wirkungen in den Elastizitäten kompensiert oder gar überkompensiert werden. Bei voller Ausnutzung der Marktmacht muß zudem mit Vergeltungsmaßnahmen des Auslandes gerechnet werden. Schließlich kann es auch zu einer unerwünschten Einkommensredistribution im Inland kommen oder zu wachsenden Einfuhren des Staates, die durch die Zolleinkünfte möglich werden.[2)] Das Gesagte gilt genauso für den Versuch, durch Importzölle auf Industriegüter den Anbieter zu Preissenkungen zu zwingen. Auch als Importeur besitzt wohl kein Entwicklungsland den Marktumfang und die erforderliche Marktmacht, um entscheidend auf die Preisgestaltung des Anbieters einwirken zu können.

---

1) Meier, a.a.O., S. 118.
2) Ebenda, S. 119.

9. Das Zahlungsbilanzargument

Die Politik der wirtschaftlichen Entwicklung, die in allen jungen Staaten betrieben wird, weckt beim Konsumenten nach den Jahren der wirtschaftlichen Stagnation eine ganze Reihe neuer und zusätzlicher Bedürfnisse. Das gleiche gilt für den Bedarf der öffentlichen Hand. Diese gesteigerte Nachfrage nach Konsumgütern richtet sich in nicht unerheblichem Ausmaß auf importierte Waren, und es ist nicht verwunderlich, wenn die Entwicklungsländer einem ständig wachsenden Devisenbedarf gegenüberstehen.

Zur Wirtschaftsplanung eines Entwicklungslandes gehören darüber hinaus umfangreiche Investitionen, zu deren Durchführung ein hoher Prozentsatz eingeführter Kapitalgüter erforderlich ist.[1] Aber auch die langsam einsetzende inländische Mehrproduktion ist besonders auf die Nutzung ausländischer Anlagegüter, den Import von Roh- und Hilfsstoffen und auf ausländische Fachkräfte angewiesen.[2] Kann der zunehmende Importbedarf nicht voll durch Geschenke oder Anleihen vom Ausland gedeckt werden, so müssen die Entwicklungsländer ihr Äußerstes zur Steigerung ihrer Exporte tun, um mit den Erlösen die vermehrten Einfuhren bezahlen zu können. Die Fähigkeit, die Exportsituation zu verbessern, ist aber, wie wir gesehen haben, sowohl durch die eigene Produktionskapazität als auch durch das Überangebot an Exportgütern der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt und zusätzlich durch die unelastische Natur der ausländischen Nachfrage begrenzt.[3]

Unter diesen Umständen ist nach Ansicht Myrdals mit einem unterentwickelten Land, das keine Devisenschwierigkeiten

---

1) Vgl. hierzu die statistischen Angaben bei H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 71.

2) Stucken: Ägypten und Syrien..., a.a.O., S. 94. Vgl. auch Alfred Michaelis: Wirtschaftliche Entwicklungsprobleme des Mittleren Ostens, Kiel 1960, S. 42 und 55; ebenso Lewis, a.a.O., S. 315.

3) Myrdal: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 91. f.

hat, etwas nicht in Ordnung.[1] Da die steigenden Einfuhren einen Druck auf die Devisenreserven ausüben, sind die Entwicklungsländer im allgemeinen gezwungen, Einfuhrrestriktionen anzuwenden, um ihre Devisenbilanz einigermaßen in Ordnung zu halten.[2] Die Importbeschränkungen sind in erster Linie als direktes oder indirektes Ergebnis der ausgedehnten Investitionsvorhaben, die zu einer Entwicklungspolitik gehören, zu sehen. Da ein Land ohne Zuschüsse einfach nicht mehr einführen kann als es ausführt, ist es für die Entwicklungsländer unumgänglich, ihren ungeheuren Importbedarf unter Kontrolle zu halten. Restriktionen scheinen daher unter allen Umständen notwendig zu werden, auch wenn ein Land keine speziellen Protektionsabsichten hat.[3] Doch üben natürlich auch solche Einfuhrhemmnisse gewisse Schutzwirkungen für junge Industrien aus. In dem Maße, wie die geschützten Industriezweige Importsubstitution betreiben, also dem inländischen Markt anstelle der eingeführten Güter eigene zur Verfügung stellen, werden sie allmählich die Devisenschwierigkeiten mildern helfen.[4]

---

1) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 341.

2) Vgl. United Nations: Economic Survey of Latin America 1951-52, a.a.O., S. 1 f.

3) Die Außenhandelspolitik des Iran ist in der Nachkriegszeit dadurch gekennzeichnet, daß weniger Maßnahmen zum Schutz der inneren Produktion ergriffen wurden, sondern vor allem solche, die dem Ausgleich der Zahlungsbilanz dienten. (Adli, a.a.O., S. 156.)

4) Myrdal: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 92.

Unter Zugrundelegung dieser Verhältnisse geht es in den Entwicklungsländern in erster Linie darum, die Importe von Konsumgütern und besonders von Luxusgütern einzuschränken, um mit Hilfe der frei werdenden Devisen die für die wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Importe von Kapitalgütern bezahlen zu können.[1] Mit diesem Problem wollen wir uns im nächsten Abschnitt, der eng mit dem Zahlungsbilanzproblem zusammenhängt, befassen. Doch zunächst sei noch einiges zu den Methoden der Importbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen gesagt: Fundamentale Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanz können keineswegs allein durch Manipulationen bei den indirekt - über den Preis - wirkenden Zöllen beseitigt werden, sondern bestenfalls durch direkte Importkontrollen mit Hilfe der Devisenbewirtschaftung oder durch eine Wechselkursänderung. Ein Verfahren zur Genehmigung bzw. Verweigerung von Importlizenzen erleichtert es, die vorhandenen Devisen auf die Einfuhr von unbedingt erforderlichen Konsum- und Investitionsgütern zu verteilen. Das Instrument der Importlizenzen läßt sich vor allen Dingen noch weiter verfeinern. Grundsätzlich sind aber auch Schwierigkeiten bei der Devisenbeschaffung rationale Gründe für die Einführung oder Erhöhung von Zöllen.[2]

---

1) Auch die Einfuhr von Investitionsgütern steht in den meisten Entwicklungsländern unter Kontrolle. Zahlreiche Länder sind dazu übergegangen, industrielle Erst- und vielfach auch Erweiterungsinvestitionen einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen, um so, trotz beschleunigter Industrialisierung, die Devisenlage einigermaßen ausgeglichen zu halten. Giesecke führt hierzu aus: "In diesem Rahmen werden die meisten Maschinen und Anlageimporte im Hinblick darauf genehmigt, daß die damit erstellbare Eigenproduktion einen Teil bisheriger Fertigwarenimporte ersetzt, zugleich wächst aber mit jeder Anlage der Importbedarf an Zubehör- und Ersatzteilen sowie an erforderlichen Vormaterialien, die im eigenen Land nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen. Daneben löst die Errichtung eines Betriebes die Gründung weiterer Betriebe und Anlagen mit neuem Importbedarf häufig erst aus. (Giesecke, a.a.O., S.20.)

2) Vgl. Adli, a.a.O., S. 156 f.

In ihrer kritischen Würdigung des Zahlungsbilanzarguments gehen Meier/Baldwin von den Ursachen eines Zahlungsbilanzdefizits aus. Ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz kann aus drei verschiedenen Gründen möglich werden: 1. Durch Zinsendienst und Amortisation von Krediten für Investitionen, die vom Ausland finanziert wurden. 2. Durch kurzfristige Zyklen und langfristige Preisbewegungen im internationalen Handel. 3. Durch inländische Inflation.[1)]

ad 1) Zur Bezahlung von Zinsen und für die Rückzahlung von Krediten benötigen die Entwicklungsländer Devisen. Da sie zu den ständig kreditnehmenden Ländern gehören, sind sie auch laufend mit diesem Transferproblem belastet. Von der Zahlungsbilanz her gesehen kann die Aufbringung der Mittel auf drei Wegen geschehen: Einmal durch Erhöhung der Exporte, zum anderen durch Senkung der Importe oder durch eine Kombination der beiden Methoden. Wenn eine Investition produktiv ist, kann sie in Zukunft dazu beitragen, sowohl den Export zu erhöhen als auch die Importe zu reduzieren. In diesem Fall wird die Devisenposition des Landes gestärkt und die Kreditrückzahlungen bereiten weniger Schwierigkeiten. Ist dies jedoch nicht der Fall, und das wird häufig so sein, da die meisten Kredite zur Verbesserung der Infrastruktur Verwendung finden, also keinen direkten Beitrag zu ihrer Amortisation leisten, dann werden wohl handelspolitische Methoden zum Ausgleich der Zahlungsbilanz angewandt werden müssen.[2)]

ad 2) Weiterhin kann sich die Devisenposition eines Entwicklungslandes durch internationale Konjunkturzyklen und Schwankungen der Weltmarktnachfrage verschlechtern. Wenn ein Entwicklungsland Rohstoffe exportiert, dann hat es während einer Depression auf den Weltmärkten mit sinkenden Preisen und abnehmendem Devisenaufkommen zu rechnen. Auch in diesem Fall mag es nötig sein, handelspolitische

---

1) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 405 ff.

2) Ebenda.

Maßnahmen zu ergreifen, um entweder die Importe zu beschränken oder die Exporte anzuregen. Für besser halten es Meier/Baldwin jedoch, wenn bei starken Preisbewegungen auf den Exportmärkten die Stabilisierung des heimischen Sozialprodukts eher durch internationale Warenhandelsabkommen, durch internationale "buffer stock arrangements" oder durch die Arbeit von "marketing boards" erzielt wird. Diese Einrichtungen sollen den Entwicklungsländern ein konstantes bzw. steigendes Devisenaufkommen sichern.[1)]

ad 3) In vielen Entwicklungsländern herrscht infolge einer instabilen Geld- und Fiskalpolitik eine mehr oder weniger starke Inflation. Auf die Ursachen dieser Instabilität soll in unserem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Führt dieser Inflationsdruck zu einer defizitären Zahlungsbilanz und wird versucht, diese mit Hilfe von Zöllen und anderen Importbeschränkungen zu beseitigen, so ist mit folgender Entwicklung zu rechnen: Um überhaupt wirksam zu sein, müssen die Restriktionen - anders als der Erziehungszoll, der eventuell nur für eine Branche gewährt wird - auf breiter Basis eingesetzt werden. Das hat aber, wie später noch ausführlich gezeigt werden soll, wiederum preis- und kostensteigernde Auswirkungen. Denn jetzt werden auch die ursprünglich billigen Einfuhrgüter durch den Zoll verteuert, was vor allem dann Rückwirkungen auf Kosten und Preise der verschiedensten Wirtschaftszweige hat, wenn davon die Investitionsgütereinfuhren betroffen werden. Wird die Konsumgütereinfuhr beschränkt, so wendet sich unter Umständen die inländische Nachfrage, da die Sparneigung gering ist, heimischen Gütern zu und verursacht bei kurzfristig unelastischem Angebot ebenfalls Preiserhöhungen. Damit gerät das Land in einen circulus vitiosus, d.h. die inflationären Tendenzen und das Zahlungsbilanzdefizit werden weiter verstärkt, anstatt, wie erwartet, verringert. Die Handelspolitik kann also keinesfalls den Inflationsdruck beseitigen. Hierfür sind Geld- und Fiskalpolitik zuständig. Be-

---

1) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 406.

sonders bedauerlich ist es, daß Importkontrollen zwar das Handelsdefizit verringern können, daß sie aber nicht dazu beitragen, einen automatischen Prozeß in Gang zu bringen, der die grundlegenden Ursachen des Zahlungsbilanzdefizits beseitigt und die Importkontrollen später überflüssig macht.[1)]

Die Handelspolitik kann jedoch einige unerwünschte Wirkungen der Inflation mildern: Wenn die Inflation einen Transfer von Lohneinkommen zu Unternehmereinkommen zur Folge hat, wobei die Nachfragestruktur sich in dem Sinne verändert, daß in zunehmendem Maß Luxusgüter importiert werden, dann kann die Handelspolitik so eingesetzt werden, daß eine Beschränkung unerwünschter Einfuhren vorgenommen wird.[2)] Schutzzölle können daher wohl nur eine gewisse Lenkung der Einfuhren ermöglichen, so daß der in den Anfangsstadien der Industrialisierung auftretende ungeheuere Importbedarf unter Kontrolle gehalten wird. In wie weit diese Funktionen von Schutzzöllen ausgeübt werden können, soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

10. Zollschutz und Kapitalbildung

Für die Entwicklungsländer ist der Außenhandel ein Mittel, Investitionsgüter, insbesondere Maschinen und Ausrüstungen von industriell hochentwickelten Ländern zu beziehen. Für Länder, die sich in den Frühstadien der Industrialisierung befinden, bildet die Möglichkeit, Kapitalgüter im Wege des Austausches gegen Rohstoffe zu erhalten, einen außerordentlichen Vorteil. Hierin liegt wieder ein großer Unterschied zu den Anfängen der industriellen Entwicklung in Europa. Großbritannien als das älteste Industrieland mußte beginnen, indem es erst seine eigene Kapitalgüterproduktion praktisch aus dem Nichts schuf. Kaum anders war die Situ-

---

1) John S. de Beers: Some Aspects of Latin America's Trade and Balance of Payments. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XXXIX (1949), S. 390. Vgl. auch Buchanan/Ellis, a.a.O., S. 402.

2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 408.

ation in den übrigen westeuropäischen Staaten, die sich etwa auf der gleichen Entwicklungsstufe wie Großbritannien befanden. In diesen ersten Stufen der Industrialisierung fand noch kaum ein Außenhandel in Kapitalgütern statt. Dem heute weitaus stärkeren internationalen Austausch verdanken die Entwicklungsländer die Möglichkeit, ihre Industrialisierung schneller durchführen zu können als die europäischen Länder im 18. und 19. Jhdt.

Wir haben bereits auf die Tatsache hingewiesen, daß im Laufe des Industrialisierungsprozesses die Außenhandelspolitik von seiten der Regierung als Mittel eingesetzt wird, die Zusammensetzung der Importe in eine bestimmte Richtung zu lenken. Und zwar werden direkte Importbeschränkungen oder mehr oder weniger prohibitiv wirkende Zölle eingeführt, um den Anteil der Konsumgütereinfuhren an den Gesamteinfuhren einzuschränken und dadurch frei werdende Devisen für eine gesteigerte Kapitalgütereinfuhr verwenden zu können. Betrachten wir die Struktur der Importe von unterentwickelten Ländern, so läßt sich feststellen, daß sich im Zuge der Industrialisierung tatsächlich die Anteile der einzelnen Hauptwarengruppen an der Gesamteinfuhr in diese Richtung verändert haben. Die Regierungen sind davon überzeugt, daß die Kapitalbildung angeregt wird, indem man die Konsumgüterimporte zugunsten der Einfuhr von Maschinen und Ausrüstungen einschränkt. Diese Typ von Handelspolitik ist daher in den Entwicklungsländern sehr stark verbreitet.

Infolge der zollpolitischen Maßnahmen machen sich Veränderungen in den Einfuhrströmen bemerkbar. Der Einfuhrbedarf wächst zwar für alle Warengruppen, aber die Einfuhr von Investitionsgütern, Produktionsmitteln aller Art, von Roh- und Hilfsstoffen usw. steigt stärker als die der einfachen Konsumgüter. Wenn auch je nach Umfang der vorhandenen Ressourcen in den einzelnen Ländern die Zusammenset-

zung der Einfuhren recht verschieden ist, kann nahezu in allen Entwicklungsländern der aufgezeigte Trend festgestellt werden.[1)]

Die Einführung eines Erziehungszollsystems hat im Rahmen des Industrialisierungsprozesses zur Folge, daß die Waren, die früher eingeführt werden mußten, jetzt auch im Inland produziert werden können. Die dadurch frei werdenden Devisen und die steigenden Einkommen im Inland gestatten nunmehr die Einfuhr von anderen Waren, die früher nicht oder nur in geringem Ausmaß importiert werden konnten und die man noch nicht selbst herzustellen in der Lage ist. Über die Erziehungswirkungen hinausgehend sollen die Schutzzölle weiterhin dazu beitragen, durch Beschränkung der Konsumgütereinfuhr im erhöhten Maß Devisen für die Einfuhr von Kapitalgütern bereitzustellen, was wiederum im Sinne der Industrialisierungsbestrebungen geschieht. Um für den Aufbau junger Industrien genügend Investitionsgüter zur Verfügung zu haben, wird die Einfuhr dieser Güter zwar kontrolliert, die Preise aber möglichst nicht durch Zölle erhöht. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil an eine eigene Investitionsgüterindustrie in den meisten Entwicklungsländern wegen der Schwierigkeiten bei deren Aufbau (mangelndes "know how", Finanzierungsschwierigkeiten, zu kleine Märkte usw.) noch nicht gedacht werden kann. Für den Anfang muß die Entstehung einer heimischen Konsumgüterindustrie gefordert werden.[2)]

Die genannten Umlagerungen bei den Importgütern in den letzten Jahrzehnten lassen sich statistisch darstellen. Tabelle 1 veranschaulicht die Verhältnisse in Ägypten

---

1) Vgl. Muddathir, a.a.O., S. 157. Siehe auch die Länderberichte der United Nations, z.B. United Nations: The Development of Manufacturing Industry in Egypt, Israel and Turkey, New York 1958, S. 61 und United Nations: Economic Developments in the Middle East 1954 - 1955. Supplements to World Economic Survey 1955, New York 1956, S. 76 f.

2) Vgl. hierzu Ayoub, a.a.O., S. 55.

Tabelle 1

Anteil der Importe von Konsumgütern, Produktionsgütern und Investitionsgütern an den Gesamteinfuhren[a] (in v.H.)[1]

	Ägypten				Türkei		
	1938	1948-1950	1953-1955	1956	1938	1948-1950	1953-1955
Konsumgüter	44,7	33,6	29,1	25,6	26,4	21,9	18,0
Produktionsgüter	36,7	50,2	45,5	36,1	33,0	35,5	28,9
Investitionsgüter	18,6	16,2	25,4	38,3	40,6	42,6	53,1

Quellen: Ägypten: Ministery of Finance and Economy: "Classification of Foreign Trade Statistics", prepared by Nazih Dief and others, Cairo 1955; Budget Report for Fiscal Year 1957/58, Cairo 1957. Türkei: Central Statistical Office: Monthly Bulletin of Statistics, No. 27 (Ankara), May 1956.

a) Ohne Gold und militärische Güter.

und der Türkei. Eindeutig ist die Abnahme des Anteils der Konsumgüter an der Gesamteinfuhr und die Zunahme bei den Investitionsgütern zu erkennen. In diesem Zusammenhang ist die weitere Aufgliederung der Einfuhren eines Landes, wie wir sie in Tabelle 2 vorliegen haben, interessant. Die von der Nationalbank Ägyptens veröffentlichte Übersicht läßt

1) Entnommen aus United Nations: The Development of Manufacturing Industry in Egypt, Israel and Turkey, a.a.O., S. 24. Ähnliche Zusammenstellungen sind zu finden bei H. Hesse: Der Außenhandel ..., a.a.O., S. 77, Jean Royer: La structure économique des pays industriels est-elle compatible avec les besoins de développement économique des pays neufs? In: Economie appliquée 1959, S. 458 und Werner Lichey: Mexiko. Ein Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung zwischen staatlicher Lenkung und privater Initiative, Hamburg 1958, Anhang, Tabelle 28. Siehe auch Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 54.

Tabelle 2

Aufgliederung der ägyptischen Einfuhr nach Warengruppen

Warengruppen	in % der gesamten Einfuhr			
	1930	1938	1951	1955
1. Lebende Tiere und tierische Erzeugnisse	2,6	2,3	1,5	1,3
2. Pflanzliche Erzeugnisse	11,7	6,7	23,0	9,1
3. Tierische und pflanzliche Fette	1,3	1,6	1,7	1,9
4. Erzeunisse der Nahrungsmittelindustrie, Genußmittel, Tabak	8,4	6,2	4,0	4,2
(1. bis 4. zusammen)	(24,0)	(16,8)	(30,2)	(16,5)
5. Mineralische Erzeugnisse	8,9	12,4	6,6	10,3
6. Chemikalien, Pharmazeutika, Farben, Lacke, Seifen, Kerzen, Leim, Gelatine, Sprengstoffe, Düngemittel	9,8	13,1	11,1	13,1
7. Felle, Häute, Leder, Pelze und Erzeugnisse daraus	0,8	0,8	0,2	0,2
8. Kautschuk und Erzeugnisse daraus	0,6	0,7	1,0	1,4
9. Holz, Kork und Erzeugnisse daraus	5,1	4,7	5,1	5,6
10. Papier	2,1	2,8	3,5	3,8
11. Textilien und Textilwaren	26,2	19,1	10,8	7,9
12. Fußbekleidung, Hüte, Stöcke, Regenschirme, modische Artikel	0,9	0,3	0,1	0,1
13. Erzeugnisse aus Stein, Glas und Keramik	1,8	1,4	1,6	1,6
14. Edelmetalle, Schmuckwaren, Münzen (außer für monetäre Zwecke)	1,8	1,5	4,8	0,1
15. Gewöhnliche Metalle und Metallwaren	7,8	10,4	7,0	10,8
16. Maschinen und Apparate, elektronisches Material	5,2	7,3	9,3	17,6
17. Transportmittel	2,8	5,5	5,6	6,0
18. Feinmechanische Instrumente und Apparate, Uhren, Musikinstrumente	1,1	1,3	1,1	1,7
19. Waffen und Munition	0,1	0,7	1,1	0,3
(15. bis 19. zusammen)	(17,0)	(25,2)	(24,1)	(37,4)
20. Sonstige Erzeugnisse	1,0	1,2	0,9	2,0

Quelle: Pentzlin, a.a.O., S. 88.

die strukturellen Verschiebungen bei den Einfuhren Ägyptens seit 1930 erkennen. In ihr spiegeln sich die zollpolitischen Maßnahmen[1] mit ihren Auswirkungen auf die Industrialisierung des Landes wider.

Besonders auffallend ist der Rückgang des Anteils der Textilien und Textilwaren an der Gesamteinfuhr, der von 26,2% auf 7,9 % gesunken ist. Daraus läßt sich der Aufbau einer eigenen Textilindustrie und deren Bedeutung für die Versorgung des heimischen Marktes ablesen. Dieselbe Tendenz ist bei der Bekleidungsindustrie, der Leder- und Lederwarenindustrie und den verschiedenen Zweigen der Nahrungsmittelindustrie zu erkennen. Auch hier hat die inländische Produktion dazu beigetragen, daß die Einfuhr der betreffenden Waren zurückgegangen ist. Dagegen ist die Einfuhr von Mineralöl und vor allem von industriellen Ausrüstungsgütern im untersuchten Zeitraum stark gestiegen.[2] Die Zahlen in Klammern zeigen deutlich, daß die Einfuhr von Nahrungsmitteln geringer geworden ist und daß vor allen Dingen die Einfuhren von industriellen Anlagegütern stetig gewachsen sind. Aus dieser Übersicht wird ganz klar die tendenzielle Verlagerung der Importe von Konsumgütern auf Investitionsgüter ersichtlich. Einen wesentlichen Beitrag hierzu hat die Zollpolitik geleistet.

Für die Kritiker dieses Schutzzollarguments gilt es, zu untersuchen, ob mit Hilfe von Einschränkungen der Konsumgütereinfuhren die Kapitalbildung tatsächlich und wenn ja, in welcher Höhe, verstärkt wird. Denn eine Erhöhung der Einfuhren von Investitionsgütern muß noch nicht eine Erhöhung der Gesamtinvestitionen eines Landes zur Folge haben, da durch die Einführung der Importbeschränkungen Prozesse im

---

1) 1930 erlangte Ägypten die Zollhoheit und konnte seit dieser Zeit eine selbständige Handelspolitik betreiben. Das handelspolitische Instrumentarium wurde so eingesetzt, daß sowohl die jungen Industrien vor ausländischem Wettbewerb geschützt waren als auch die Einfuhr von Konsumgütern zugunsten der Einfuhr von Investitionsgütern gehemmt wurde. (Pentzlin, a.a.O., S. 85.)

2) Pentzlin, a.a.O., S. 89.

Inland ausgelöst werden können, die ihrerseits wieder Wirkungen auf die inländischen Investitionen und den Konsum ausüben können. Während sich das Erziehungszollargument mehr mit den Anreizen zu Investitionen in den geschützten Wirtschaftszweigen, also mit der Nachfrageseite des Kapitalproblems befaßt, steht in diesem Zusammenhang in der Hauptsache das Kapitalangebot im Vordergrund.[1)]

Jede Einfuhr von Kapitalausrüstungen in ein Land setzt notwendigerweise einen Akt des Sparens in diesem Land voraus. Es wird in diesem Land gespart, wenn man auf den Konsum bestimmter Güter verzichtet und diese exportiert. Es wird zusätzlich gespart, wenn man auf einen Teil der Konsumgütereinfuhren verzichtet und dafür größere Importe von Kapitalgütern tätigt.[2)] Für das Ausmaß des Sparens ist jedoch entscheidend, was die Leute mit dem Teil des Einkommens tun, den sie früher für die eingeführten Konsumgüter ausgegeben haben. Das Problem liegt darin, daß die Käufer von Konsumgütern in der Regel nicht identisch sind mit den Käufern von Investitionsgütern. Die gesteigerten Kapitalgütereinfuhren werden daher nicht von den Personen abgenommen, die früher die importierten Konsumgüter gekauft haben, sondern von anderen Personen oder Personengruppen. Was passiert nun mit dem nicht konsumierten Teil des Einkommens?

Entweder es wird der ganze Teil des Einkommens, der früher für die importierten Konsumgüter ausgegeben wurde, gespart.[3)] Da die Leute die ausländischen Waren nicht mehr erhalten können und auf andere Möglichkeiten, das Geld auszugeben, verzichten, können sie alles sparen. In diesem Fall entspricht das Wachstum der eingeführten Kapitalgüter genau dem Anstieg des inländischen Sparens. Das monetäre Gleichgewicht von Investition und Sparen bleibt ungestört und es gehen keine monetären Wirkungen auf das volkswirtschaftliche Gleichgewicht aus. Die gesteigerten Investitionsgüterimporte stellen

---

1) Siehe im folgenden Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 104 ff.

2) Ebenda, S. 110.

3) Ebenda, S. 111 f.

eine reale Erhöhung der inländischen Kapitalbildung dar.

Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, daß der Einkommensteil, der nicht mehr für eingeführte Konsumgüter ausgeben werden kann, nun vollkommen für inländische Güter und Leistungen ausgegeben wird.[1] In diesem Fall führen die Importrestriktionen nicht zu einer Veränderung im Volumen der Konsumausgaben, sondern zu einer vollständigen Umlenkung der Ausgabenströme von den Importgütern auf inländische Waren. Da nun aber das Devisenaufkommen aus dem Export in etwa konstant bleibt, können die Investitionsgütereinfuhren trotzdem wie geplant erhöht werden. Die Finanzierung des Kaufs dieser Ausrüstungen wird in diesem zweiten Fall aber eine andere sein, weil in Höhe der zusätzlichen Kapitalgüterimporte nicht von Privaten gespart wird, da ja in vermehrtem Ausmaß inländische Konsumgüter gekauft werden. Das Sparen muß aus diesem Grunde auf einem anderen Wege erfolgen.

Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, daß die Konsumenten nicht freiwillig einer Verringerung ihres Konsums zugestimmt haben. Die Verringerung ihrer Ausgaben für importierte Konsumgüter versuchen sie durch gesteigerte Ausgaben für inländische Waren auszugleichen. Das angestrebte Ziel der Kapitalbildung kann aber nach Meinung von Meier/Baldwin nur dann erreicht werden, wenn das freiwillige Sparen nicht vermindert wird.[2] Ist die private Sparneigung dagegen gering, werden die Multiplikator- und Akzeleratoreffekte dieser zusätzlichen Konsumausgaben sehr stark sein. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß das inländische Konsumangebot sich nur langsam ausdehnen

---

1) Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 112.

2) "A.... method of accumulating capital is through the restriction of consumption imports. If these imports are reduced, then domestic savings might increas, or essential capital equipment might be imported instead of the consumer goods. To achiev the desired results, however, it is necessary that voluntary saving not be reduced in order to raise domestic consumption when the consumption imports are restricted." (Meier/Baldwin, a.a.O., S. 341.)

läßt, die Elastizität des heimischen Angebots also relativ gering ist. Deshalb werde sich der Multiplikator "mehr in Preissteigerungen als in Erhöhungen des Realeinkommens ausdrücken"[1]. Die Folge sei ein Bruch des monetären Gleichgewichts mit einem inflationären Druck auf Kosten und Preise.[2] Die Ersparnisbildung müsse daher auf dem Wege der Inflation in der Form des erzwungenen Sparens erfolgen.

Wenn wir andererseits aber davon ausgehen, daß mit Hilfe des Zollschutzes gleichzeitig eigene Produktionsstätten errichtet werden und somit auch das Angebot erweitert wird, ist das Ergebnis anders zu bewerten. Erzielen die neuen Industrien infolge der Wettbewerbsbeschränkungen Gewinne, so ist es ihnen möglich, diese - wenigstens zum Teil - wieder in der eigenen Unternehmung zu investieren. Auf diesem Wege erfolgt das notwendige Sparen direkt in der Unternehmung und wirkt sich ebenso wie privates Sparen fördernd auf die weiteren Industrialisierungspläne aus. "Auch in Indien ist man sich zunehmend der Tatsache bewußt geworden, ... daß eine hohe Selbstfinanzierung ein zuverlässiges Mittel ist, den Beitrag der privaten Unternehmer zum Industrialisierungsprozeß zu steigern. Auch aus diesem Grunde erscheint ein Schutz der Industrie gegen die Auslandskonkurrenz in den Aufbaujahren unerläßlich."[3]

Wie wird nun das Gesamtvolumen der Investitionen eines Lan-

---

1) Karl Schiller: Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, Kiel 1960, S. 16.

2) Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 112.

3) Ingeborg Köhler-Rieckenberg: Probleme der Industrialisierung Indiens. In: Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 9. Jg. (1963), S. 333 f.

des verändert, wenn mit Hilfe von Zöllen eine Veränderung der Zusammensetzung der Importe erzielt werden soll? Nurkse sieht einen Zusammenhang zwischen den ansteigenden Ausgaben für Konsumgüter auf dem inländischen Markt und dem Volumen der heimischen Investitionsgüterproduktion.[1] Auch in armen Ländern wird ein Teil der Produktionsfaktoren in der heimischen Kapitalgüterproduktion beschäftigt; wenn nicht für Neuinvestitionen, so zumindest für Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen. In diesem Sektor, der zwar nicht die industrielle Fertigung von Kapitalgütern, sondern vor allem den Bau von Straßen und Gebäuden, öffentliche Arbeiten und Landverbesserungen umfaßt, wird ein großer Teil der Kapitalbildung geleistet. Wie bereits beim Beschäftigungsargument erwähnt, kann trotz Unterbeschäftigung das Wachstum der heimischen Konsumausgaben dazu führen, daß ein Teil der Produktionsfaktoren vom inländischen Investitionsgütersektor abgezogen wird und in den Bereich der Konsumgüterproduktion umgelenkt wird. Das kann möglicherweise eine Beschränkung der Erhaltung und Ausdehnung der inländischen realen Kapitalbildung zur Folge haben. Der Anstieg bei den Investitionsgütereinfuhren wird auf diese Weise eventuell vermindert durch eine nachlassende inländische Investitionsgüterproduktion. Von Nurkse wird sogar mit einer Desinvestition im Inland gerechnet, wenn Versäumnisse bei Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen auftreten. Wie wir aber bereits angedeutet haben, werden die Zusammenhänge anders, wenn wir die Möglichkeit des Sparens aus Gewinn einbeziehen. Das von den Privaten unterlassene Sparen erfolgt in der Unternehmenssphäre durch Reinvestition der Gewinne. Somit können durchaus die inländischen Investitionen gesteigert werden; wenn es auch unter Umständen zu einer Verlagerung der Schwerpunkte kommen kann.

Aus den bisherigen Ausführungen wird ersichtlich, daß Importrestriktionen die Kapitalbildung in Entwicklungslän-

---

1) Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 112 f.

dern anregen können. Darauf deuten auch die in den letzten Jahrzehnten festzustellenden Wandlungen in der Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer hin (siehe Tabellen 1 und 2). Zwar ist die Sparneigung der Privaten gering, doch kann das Sparen in erforderlicher Höhe von den Unternehmungen erbracht werden. Zusätzlich können neben den Eingriffen in den Außenhandel seitens der Regierung auch entsprechende Maßnahmen zur Erhöhung des Sparens aus dem Nationaleinkommen vorgenommen werden. Es ist also eine ergänzende Politik des freiwilligen oder erzwungenen Sparens erforderlich, bei der der öffentlichen Finanzwirtschaft eine sehr bedeutende Rolle zukommt.[1] Die Maßnahmen zur Anregung des inländischen Sparens dürften allerdings schwieriger durchzuführen sein als solche auf dem Gebiet des Außenhandels. Entscheidend ist, daß beide Maßnahmen ineinandergreifen.

---

[1] Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 115 f.

III. Nachteile und Gefahren der Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern

In den beiden Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg wurde von den Entwicklungsländern das Instrument der Importbeschränkung auf außenhandelspolitischem Gebiet kräftig angewandt, und es kommt im Schrifttum über die Entwicklungsländer, insbesondere in den Berichten der Vereinten Nationen, zum Ausdruck, daß die jungen Staaten mit dieser Methode nicht erfolglos bei der Durchführung ihrer Industrialisierungspläne geblieben sind.[1] Heimische Industrien konnten unter sorgfältiger Beschützung vor ausländischer Konkurrenz aufgebaut werden. Frühere Importe wurden durch heimische Produkte ersetzt. Der Anteil der Importe von Konsumgütern am Gesamtkonsum wurde verringert[2], während die dadurch eingesparten Devisen zum Ankauf der notwendigen ausländischen Anlagegüter verwendet werden konnten. Durch die Beschränkung der Einfuhr konnte der Druck auf die Devisenbilanz zwar nicht beseitigt, aber doch gemildert werden.

Obwohl also mit Hilfe von Schutzzöllen in vielen Entwicklungsländern das wirtschaftliche Wachstum vorangetrieben werden konnte, dürfen wir Mißbräuche in der Zollpolitik und Fehlentwicklungen nicht übersehen. Während in den vorangehenden Kapiteln bereits die einzelnen Schutzzollargumente, die sich besonders mit den Verhältnissen in den Entwicklungsländern befassen und an sich identisch sind mit den Vorteilen der Schutzzölle, einer Kritik unterzogen wurden, sollen abschließend noch diejenigen Nachteile der Schutzzollpolitik aufgezeigt werden, die gleichermaßen für alle Formen von Schutzzöllen gelten und allgemein die Grenzen der Schutzzollpoltik ziehen.

---

1) Siehe z.B. Teichert, a.a.O., S. 248 und United Nations: Processes and Problems..., a.a.O., S. 67.

2) "Das Verhältnis der importierten Konsumgüter zum Gesamtkonsum sank für Lateinamerika zwischen 1925/29 und 1946/53 von 12,5 % auf 5,7 % ..." (H. Hesse: Der Außenhandel ..., a.a.O., S.91. Siehe hierzu die dort zitierte Schrift der United Nations: Analysis and Projections of Economic Development. An Introduction to the Technique of Programming, New York 1955, S. 14.)

1. Preissteigerungen und inflationäre Tendenzen

Für die Versorgung der Menschen in den Entwicklungsländern mit ihren geringen Pro-Kopf-Einkommen sind Preiserhöhungen besonders nachteilig zu beurteilen. Die Einführung oder Erhöhung von Zöllen hat zunächst aber mit ziemlicher Sicherheit eine Preissteigerung bei den geschützten Waren zur Folge. Das Ausmaß der Preissteigerungen ist abhängig von den Elastizitätsverhältnissen bei Angebot und Nachfrage. Soweit eine Einfuhr noch stattfindet, ist in etwa mit einer Erhöhung des Preises um den Zollsatz zu rechnen. Nur in sehr seltenen Fällen wird der ausländische Anbieter gezwungen sein, den Zoll durch eine Senkung des Angebotspreises ganz oder teilweise zu tragen. Die heimischen Produkte werden in der Regel zwar nicht so teuer sein wie die eingeführten[1], im ungünstigsten Fall kann aber der Preis ebenfalls auf diese Höhe angehoben werden.

Die Anhebung des Preises hat einmal die schon dargestellten positiven Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität, die Absatzsituation und den Beschäftigungsgrad der Industrien. Auf der anderen Seite muß man sich aber vor Augen halten, daß damit der Verbraucher der geschützten Güter getroffen wird, denn er hat ja die erhöhten Preise zu tragen. Diese Tatsache spielt bei der geringen Kaufkraft der Bevölkerung in Entwicklungsländern eine viel wichtigere Rolle als in den Industriestaaten. So kann die ungehinderte Einfuhr von preisgünstigen Gütern von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung der bisherigen Produktionskosten und damit für die Stabilität des Preisniveaus sein. Soweit der Zollschutz auf eine große Anzahl von Waren ausgedehnt wird, verursacht er einen allgemeinen Anstieg der inländischen Preise und Kosten. Es sind also nicht nur die direkten Preiswirkungen bei dem geschützten Artikel zu berücksichtigen. Darüber hinaus wirkt die Preissteigerung - vor allen Dingen bei Produktionsgütern - weiter auf die Kosten

---

1) Der Preis der importierten Artikel muß in den meisten Fällen höher als der der konkurrierenden Inlandswaren sein, weil letztere nicht den Vorteil einer starken Stellung ihrer Marke besitzen. Nur mit Hilfe der Preisdifferenz werden die heimischen Hersteller auf dem Inlandsmarkt Fuß fassen können.

derjenigen Industrien, die diese Güter verarbeiten. So ist es möglich, daß der Schutz, der einer Fertigwarenindustrie gewährt wird, durch einen Zoll auf die Rohstoffe, die diese Industrie verarbeitet, kompensiert wird.[1]

Gerade wenn viele Artikel unter Zollschutz produziert werden, besteht die Gefahr, daß sich das Preisniveau des Landes und damit die Lebenshaltungskosten, die Löhne und die Produktionskosten allgemein erhöhen werden.[2] Unter diesen Umständen kann infolge der Preiserhöhung eines zollgeschützten Gutes die Wettbewerbsfähigkeit im Ausland einer im Produktionsprozeß nachgeschichteten Exportindustrie erheblich beeinträchtigt werden. Somit wäre der Aufbau einer neuen Industrie mit Nachteilen für andere Industriezweige erkauft und keineswegs ein voller Erfolg für das Entwicklungsland.[3] Das kann soweit gehen, daß die Nachteile per Saldo überwiegen, der Zollschutz sich also unter Umständen als unerwünscht erweisen würde.

Auch im Rahmen des Zahlungsbilanzarguments wurde schon eindringlich auf die möglichen Auswirkungen der Schutzzollpolitik auf das monetäre Gleichgewicht hingewiesen. Leider sind die Entwicklungsländer schon von ihrer ganzen Struktur her gesehen sehr anfällig gegen inflationäre Tendenzen. So ist die Konsumneigung bisher unterbeschäftigter Arbeitskräfte äußerst hoch. Finden in einer jungen Industrie zusätzliche Arbeiter eine Beschäftigungsmöglichkeit, werden die neu entstehenden Einkommen fast ausschließlich in den Konsumgütersektor fließen und nur zu einem geringen Teil gespart.[4] Der auf dem Konsumgütermarkt auftretende Nachfragestoß trifft, kurzfristig gesehen, auf ein kaum erhöhtes inländisches Angebot, wäh-

---

1) United Nations: Processes and Problems..., a.a.O., S. 66.

2) League of Nations: Industrialization..., a.a.O., S. 75.

3) Welche negativen Wirkungen ein annähernd lückenloser und hochschutzzöllnerischer Tarif auf die Exportmentalität einer Volkswirtschaft hat, zeigt die Situation in Kolumbien. (Siehe Seite 113 f.)

4) Vgl. Meier/Baldwin, a.a.O., S. 32o.

rend die Einfuhrmöglichkeiten gehemmt sind. Das inländische Angebot wird sich zwar bald den neuen Nachfrageverhältnissen angepaßt haben, doch kann es zunächst zu einem Preisdruck und zu Versorgungsschwierigkeiten kommen. Zu der schon aus Prestigegründen sehr hohen staatlichen Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern tritt nun eine zunehmende private Nachfrage, was die kumulativen Effekte in Richtung auf eine Inflation noch verstärkt.

2. Der Zollabbau wird unterlassen

Grundgedanke des Erziehungszollarguments ist der, daß die geschützten Industrien, sobald sie ihre Position gefestigt haben und in den Genuß sinkender Kosten bei höherem Ausstoß gekommen sind, ihre Preise entsprechend senken und somit diese Vorteile an die Verbraucher weitergeben und langsam wettbewerbsfähig werden. Zur Unterstützung dieses Vorganges muß eine allmähliche Senkung der Zolltarife vorgenommen werden, da die neuen Industrien den Schutz nicht mehr in dem Ausmaß nötig haben, wie zuvor. Preissenkungen sind aber keineswegs mit Sicherheit zu erwarten. Solange nämlich der Zoll in der ursprünglichen Höhe aufrechterhalten wird, werden die Produzenten dem Prinzip der Gewinnmaximierung folgend eher die anfallenden Gewinne einstreichen als eine aktive Preiswettbewerbspolitik betreiben. Diesem Verhalten kann nur durch eine stufenweise Senkung der Zolltarife entgegengewirkt werden, weil dann die heimischen Produkte mit ausländischen Fabrikaten in Konkurrenz treten müssen.

Gerade in diesem Zusammenhang wird den Vertretern der Schutzzollpolitik der Vorwurf gemacht, daß vielfach der Abbau der erhobenen Zölle nicht in der Weise erfolgt, wie es bei der Einführung derselben angekündigt worden war.[1] Dieser Einwand ist an sich noch kein Beweis gegen die Schutzzolltheorie[2], sondern nur ein solcher gegen die

---

1) Viner: International Trade..., a.a.O., s. 59.

2) P.T. Bauer/B.S. Yamey: The Economics of Under-developed Countries, Cambridge 1957, S. 243.

praktische Handhabung. Zuweilen kann man ihn nur als Hinweis auf die schwache Haltung der Regierungen ansehen. Obwohl Erziehungszölle in vielen Fällen durchaus wieder reduziert wurden[1], kommt dieser Fehlentwicklung der Schutzzollpolitik besondere Bedeutung zu. Wenn nämlich der Zollschutz unter dem Druck von Interessenvertretungen oder aus fiskalischen Gründen zu lange oder in höheren Sätzen als notwendig gewährt wird, verursacht er übermäßige Kosten und unangemessene Gewinne, und indem er die Anstrengungen zur Verbesserung der Produktivität zurückdrängt, wirkt er hemmend für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.[2] Darüber hinaus kann aus Gründen der Verhandlungstaktik der Zoll möglicherweise höher angesetzt werden als der vorgesehene Schutz es erfordern würde, um bei etwaigen Zollsenkungsverhandlungen mit anderen Staaten Zugeständnisse machen zu können, ohne die Interessen des geschützten Wirtschaftszweiges zu verletzen.[3] Sinn eines Erziehungszollsystems ist es aber gerade, die Zölle periodisch und stufenweise wieder zu senken, um die Unternehmer zur Rationalisierung ihrer Betriebe zu zwingen, was einer Produktivitätssteigerung gleichkommt.[4] Bleiben die Industrien unproduktiv, erleiden nicht nur die Konsumenten einen Verlust im Realeinkommen, sondern es werden auch andere Wirtschaftszweige - vor allem die Exportwirtschaft - in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

Leider ist in den Entwicklungsländern die Beseitigung einmal eingeführter Schutzzölle außerordentlich schwierig.

---

1) "In India, protection of pioneer enterprises has also succeeded in producing a number of fully competitive industries. In the light of the fact that of the criteria applied by the 1923 Fiscal Commission was that 'the industry must be one which will eventually be able to face world competition without protection', it is interesting to note that customs duties on paper, steel and cotton textiles were withdrawn in 1947 and that on magnesium chloride in 1948." (United Nations: Processes and Problems..., a.a.O., S. 67.)

2) Ebenda.

3) United Nations: The Quest for Freer Trade, New York 1955, S. 8.

4) Adli, a.a.O., S. 165.

Die Regierungen sehen sich in diesen Fällen dem Vorwurf ausgesetzt, daß sie berechtigte Interessen der Allgemeinheit verletzten. Sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite wird geltend gemacht, daß diese Maßnahmen geschäfliche Verluste und damit Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse zur Folge hätten.[1] Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es noch bedeutend schwieriger, einen Zollschutz in solchen Fällen zu beseitigen, wo eine Industrie trotz langjährigen Schutzes nicht den erforderlichen Grad an Produktivität erreichen konnte. Der Wegfall des Zollschutzes bedeutet zwar eine Liquidation der Unternehmung. Sie ist aber zum Wohle der Allgemeinheit und der Volkswirtschaft erforderlich, auch wenn damit der Beweis erbracht wird, daß der Zollschutz in diesem speziellen Fall unberechtigt war und zur Vergeudung produktiver Kräfte geführt hat.

Werden in den geschützten Industrien dagegen Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt, ohne daß die Tarife entsprechend gesenkt werden, so fallen den Unternehmern unangemessene Gewinne zu, weil sie bei fehlendem ausländischen Wettbewerb ihre Preise nicht senken werden. Wird gleichzeitig infolge der Kapitalknappheit in den Entwicklungsländern die Gründung von Konkurrenzfirmen im Inland verzögert oder überhaupt verhindert, kann es zu monopolistischen Praktiken auf dem Inlandsmarkt kommen.[2]

Die dargelegten Einwendungen gegen die Schutzzollpolitik beziehen sich darauf, daß entgegen den ursprünglichen Absichten der Planungsstellen in den Entwicklungsländern der Abbau der Zolltarife verzögert oder unterlassen wird. Man geht also von der Annahme aus, die Planungsstellen würden am Erziehungsgedanken im Sinne von List festhalten und langfristig eine Liberalisierung des Außenhandels anstreben, so daß trotz aller Verzögerungen mit einer all-

---

1) von Spindler, a.a.O., S. 218.

2) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 93. Hesse weist in diesem Zusammenhang auf die Verhältnisse in Jamaika hin. (Siehe hierzu The Economic Development of Jamaika. Report by a Mission of the International Bank of Reconstruction and Development, Baltimore 1952, S. 86 f.)

mählichen Reduzierung des Zollschutzes gerechnet werden kann. Die Schutzzollpolitik der Entwicklungsländer erscheint jedoch in einem ganz anderen Licht, wenn man den Umstand berücksichtigt, daß möglicherweise die Regierungen von vornherein aus politischen Gründen oder unter dem Druck von Autarkiebestrebungen auf eine Zementierung der Zollmauern hinarbeiten. Von seiten der Regierungsstellen wird darüber verständlicherweise nichts geäußert. Wenn aber tatsächlich der Erhaltungszoll anstelle des Erziehungszolls im Vordergrund steht und nicht die Liberalisierung des Außenhandels als langfristiges Ziel angestrebt wird, müssen diese Nationen voll und ganz unter den Nachteilen des Protektionismus leiden, denn seine Vorteile ergeben sich ja erst aus dem Abbau des Zollschutzes. Die Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer sind noch nicht so weit fortgeschritten, als daß wir darüber bereits urteilen könnten, doch die Zukunft muß es erweisen, in wie weit es die Entwicklungsländer mit dem Erziehungsgedanken ernst meinen. Die Forderung der jungen Staaten auf der UNO-Welthandelskonferenz in Genf nach einseitigem Abbau des Protektionismus der Industrieländer scheinen Anhaltspunkte für eine Entwicklung in diese Richtung zu geben, doch läßt sich daran noch keine eindeutige Tendenz ablesen.

3. Entstehung zu großer Kapazitäten

Im Zuge der Industrialisierung ist es möglich, daß gewisse Industrien entwickelt werden, deren wirtschaftliche Produktion einen größeren heimischen Markt voraussetzt, als ihn ein einzelnes Entwicklungsland bieten kann, wenigstens so lange nicht bieten kann, bis auch die Einkommen und das Verbrauchsniveau einen höheren Stand erreicht haben. Tatsächlich ist die gegenwärtige Situation vieler Entwicklungsländer folgende: "Wenn die Industrialisierung in Gang kommt, erreichen sie (die Entwicklungsländer; der Verf.) einen Punkt, an dem sie in vielen Industriezweigen überschüssige Kapazitäten nicht nur in bezug auf potentielle Arbeitskraft, sondern auch auf die technische Produktions-

kapazität haben."[1] Angesichts der Kapitalknappheit in diesen Ländern ist die Schaffung überdimensionaler Kapazitäten eine ungeheure Verschwendung. "Sie beruht auf der Kombination eines kleinen heimischen Marktes mit den Eigenheiten moderner Produktionsmethoden.[2]

Wir müssen in diesem Zusammenhang zwei Fälle unterscheiden: Einmal solche Industrien, die überhaupt nur dann aufgebaut werden können, wenn man von vornherein die überschüssigen Kapazitäten einplant. Die damit verbundenen zusätzlichen Kosten müssen getragen werden, dafür ist aber die Industrialisierung eines bestimmten Sektors der Wirtschaft weitergetrieben worden. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bildet die Möglichkeit zur Gründung eines gemeinsamen größeren Marktes durch mehrere Entwicklungsländer.[3]

Der andere Fall ist der, daß die Schaffung der überschüssigen Kapazitäten auf Fehlern in der staatlichen Industrialisierungspolitik beruhen. Häufig werden Investitionen vom Staat begünstigt oder durchgeführt, die sich später als zu großzügig erweisen. Die Ursache dafür ist in kredit- und steuerpolitischen Maßnahmen, in vielen Fällen aber auch in zollpolitischen Förderungsmaßnahmen zum Aufbau von Unternehmungen der verarbeitenden Industrie zu sehen. Solange die Zollmauern bestehen - vor allem wenn die Zölle prohibitiv wirken - steht als Absatzgebiet der ganze Inlandsmarkt zur Verfügung. Wenn aber der Erziehungszoll abgebaut wird, muß der Markt mit den jetzt aufkommenden ausländischen Wettbewerbern geteilt werden. Nur bei stetig wachsender Nachfrage oder bei guten Exportchancen können dann die geschaffenen Kapazitäten voll genutzt werden.

Besonders Mexiko hat in den vergangenen Jahrzehnten auf diesem Gebiet entscheidende Fehler begangen. "Möglich wurden

---

1) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 329.

2) Ebenda.

3) Ebenda.

sie dadurch, daß die Abschirmung der heimischen Industrie vor der ausländischen Konkurrenz nicht rechtzeitig und im erforderlichen Ausmaß zugunsten anderer Förderungsmaßnahmen abgebaut worden ist. Im Schutze dieser Abschirmung sind industrielle Kapazitäten erreicht worden, teilweise sogar mit öffentlichen Mitteln, die weder durch Marktgröße noch zu erwartende Wirtschaftsentwicklung gerechtfertigt waren. Insbesondere sind im allgemeinen Gründungsfieber der Jahre 1946-1952 die Auswirkungen der einseitigen Industriepolitik der Regierung Alemán stark unterschätzt und Investitionen in Bereichen durchgeführt worden, wo man raschen Gewinn erwartet hatte. Überdimensionale Kapazitäten waren aber schon vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges entstanden. Lediglich in den Jahren des Krieges und kurz danach, als die Industrieländer zeitweilig als Lieferanten auf den Weltmärkten ausfielen, konnten diese Kapazitäten voll ausgelastet werden."[1)]

4. Unter Zollschutz entwickeln sich Luxusgüterindustrien

In Entwicklungsländern werden häufig prohibitiv wirkende Zölle auf Luxus- und Halbluxuswaren erhoben. Sie sollen eine sinnlose Vergeudung der Einkommen verhindern und stellen zuweilen das verzweifelte Bemühen dar, das heimische Konsumniveau von dem der fortgeschrittenen Länder zu isolieren, d.h. den sogenannten "demonstration effect" aufwendiger Konsumgüter von den inländischen Konsumentenschichten fernzuhalten.[2)] In den meisten Fällen wird darüber hinaus die Einführung der Zölle mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten begründet und darauf hingewiesen, daß bei diesen Artikeln eine Importbeschränkung am ehesten gerechtfertigt ist.

Dieser Gedanke ist grundsätzlich richtig. Jedoch bilden die Importrestriktionen einen Anreiz zu Investitionen in

---

1) Lichey, a.a.O., S. 72.
2) Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 118.

heimischen Industrien, die solche Luxusgüter herstellen. Es wird nämlich der schützende Charakter des Zolls wirksam. Da er einen Anreiz zum Aufbau junger Industrien bilden soll, ist es nicht verwunderlich, wenn sich in den Entwicklungsländern dank des Schutzes Luxusgüterindustrien etablieren. Wird der heimische Markt als genügend groß betrachtet, scheint die Errichtung solcher Industrien gerechtfertigt. Nun hat der Zoll aber zur Folge, daß die heimischen Produktivkräfte für einen relativ unwichtigen Konsumzweig, der im allgemeinen die Einfuhr teurer Rohstoffe aus dem Ausland nötig macht und der vor allem nur für die oberen Konsumschichten produziert, Verwendung finden und somit vergeudet werden. Dieses Negativum ist besonders hoch zu bewerten, weil die Investitionen aus Wachstumsgründen besser in anderen Bereichen vorgenommen worden wären.[1] Die Investitionen konzentrieren sich daher häufig auf den Aufbau von Luxusgüterindustrien, oder es werden unter dem Einfluß inflationärer Tendenzen aufwendige Wohnungsbauten errichtet, die vornehmlich für die oberen Einkommensschichten bestimmt sind, während wichtige öffentliche Einrichtungen wie Eisenbahnen und Häfen in manchen Ländern dem Verfall ausgesetzt sind.[2]

Ganz abgesehen davon, daß der Handel unter Umständen, anstatt den Zoll zu bezahlen, zum Schmuggel übergeht und somit überhaupt keine Devisen gespart werden [3], kann die Einführung von Zöllen auf Luxus- und Halbluxuswaren in den Entwicklungsländern auch zur Folge haben, daß die Reichen das Geld entweder völlig ungenutzt lassen oder auf Reisen im Ausland ihren Bedarf an Luxusgütern decken und dort auch ihr Kapital anlegen. Von einem zusätzlichen Sparen im Entwicklungsland kann dann nicht mehr die Rede sein, da gerade die sparfähigen Schichten eine Kapitalanlage im Inland verweigern. Selbst wenn also mit Hilfe von wirt-

---

1) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 94.

2) Nurkse weist in diesem Zusammenhang auf die Verhältnisse in Südamerika hin. (Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 117.)

3) Bertrand, a.a.O., S. 300.

schaftspolitischen Maßnahmen die "Erziehung" einer Luxusgüterindustrie im Inland verhindert wird, sind nicht alle negativen Zollwirkungen beseitigt.

IV. Zusammenfassende Betrachtung

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, daß in den Entwicklungsländern trotz aller Nachteile der Schutzzölle ein starker Drang nach protektionistischen Methoden in der Wirtschaftspolitik besteht. Zwar muß Freihandel nach den Grundsätzen der Theorie der komparativen Kosten langfristig als Ziel angesehen werden, doch gibt es unter Berücksichtigung der speziellen Situation in den Entwicklungsländern entscheidende Einwände gegen die Freihandelslehre. Wie bereits erwähnt, gibt die statische Theorie des internationalen Handels noch nicht die Möglichkeit, die anstehenden Probleme der Dynamik, insbesondere des wirtschaftlichen Wachstums in den Entwicklungsländern, zu lösen.

Die Entwicklungsländer, die sich entsprechend der Freihandelslehre auf die Produktion von agrarischen und anderen Rohstoffen beschränkt haben, müssen sowohl kurzfristig mit starken Preisschwankungen als auch mit einem langfristigen Druck auf die Rohstoffpreise rechnen. Größere kurzfristige Schwankungen um den Durchschnittspreis können die wirtschaftliche Entwicklung jedoch erheblich stören. Weder der heimische Konsum und noch weniger die Inlandsinvestitionen, die oft in Mehrjahresplänen festgelegt wurden, können sich kurzfristig den Exportpreisbewegungen und damit den Schwankungen des Devisenaufkommens anpassen.[1] Ein Land, das sich auf den Export einiger weniger Güter, die starken Preisschwankungen unterworfen sind, spezialisiert hat, verliert im Laufe der Zeit einfach die Kontrolle über das Devisenaufkommen, über die Höhe des Nationalproduktes und damit

---

1) Starke Schwankungen der Handelsbilanz können - was allerdings nicht in jedem Entwicklungsland möglich ist - durch die Ansammlung großer Devisenreserven in Jahren hoher Exporterlöse und deren Abbau in Jahren geringerer Exporterlöse gemindert werden, wie das in der Republik Sudan z.B. geschieht. (Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 61 ff.)

über die Wachstumsrate seiner wirtschaftlichen Entwicklung.

Nach Angaben bei Kindleberger waren die durchschnittlichen jährlichen Preisschwankungen von 50 Gütern in der Zeitperiode von 1900 bis 1950 14 % per annum.[1] Diese Instabilität der Exportpreise liegt kurzfristig gesehen zum Teil an den Ernteschwankungen in den Entwicklungsländern. Auf der Abnehmerseite kommt hinzu, daß die Nachfrage nach Gütern der Rohstoffländer relativ unelastisch ist. Steigendes Angebot bedeutet demzufolge sinkende Preise. Damit kommen wir nochmals kurz auf die terms of trade zu sprechen. Die ungünstige Entwicklung der Preise für Rohstoffe gegenüber derjenigen für industrielle Fertigwaren und die damit verbundene Verschlechterung der Terms of trade sprechen gegen eine Spezialisierung auf die Produktion von landwirtschaftlichen und anderen Rohstoffen. Zwar gibt Kindleberger zu bedenken, daß auch die Industrieländer Rohstoffe und umgekehrt Entwicklungsländer industrielle Fertigwaren exportieren[2], doch läßt sich dagegen einwenden, daß einerseits der Export industrieller Fertigwaren in den Entwicklungsländern noch zu gering ist, als daß er eine grundlegende Veränderung der terms of trade herbeiführen könnte; andererseits sind die Entwicklungsländer in der unglücklichen Lage, daß ihre typischen Exportartikel - von einigen Ausnahmen (Öl) abgesehen - nicht zu den dynamischen industriellen Rohstoffen gehören, die für die moderne industrielle Entwicklung bedeutsam sind. Die meisten Entwicklungsländer sind auf eine Auswahl traditioneller Exportprodukte beschränkt, deren

---

1) Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 240. Vgl. auch die dort zitierte Veröffentlichung der United Nations: Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries, New York 1952.

2) "The statements become reconciled when it is realized that many countries, such as Britain (coal), Germany (coal), and the United States (wheat and cotton), export primary products, and a number of underdeveloped countries export manufactures (Japan and India, textiles)." (Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 241.)

Preise zurückgeblieben sind.[1)2)]

H. Hesse[3)] wendet sich gegen die Bildung von Globalgrößen wie Rohstoffländer und Industrieländer. Er stellt fest, daß von dem Gesamtaggregat Rohstoffland die Produktion von Rohstoffen gefordert wird, ohne zu berücksichtigen, daß die Gesamtnachfrage der Industrieländer eventuell nicht groß genug ist, um alle Produktionsfaktoren in den Rohstoffländern voll zu beschäftigen. Ein Teil der Produktionsfaktoren - insbesondere der Produktionsfaktor Arbeit - kann unterbeschäftigt sein. Auf alle Fälle ist mit versteckter Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft durch den unökonomischen Einsatz von Arbeitskräften zu rechnen. Nicht voll genutzte Produktionsfaktoren können vor allem deshalb vorhanden sein, weil sie innerhalb des Landes nur beschränkte Beweglichkeit haben und nicht, wie vorausgesetzt, in unendlich kurzer Anpassungszeit zum Ort des günstigsten Einsatzes wandern können. Dagegen ist unter Umständen der Einsatz brachliegender Produktionsfaktoren in anderen Wirtschaftszweigen als in der Rohstoffproduktion eher möglich, und zwar neben der Rohstoffproduktion, die im vollen Umfang weitergeführt werden kann.[4)]

Weiterhin fordert H. Hesse, daß die Modellbetrachtung nicht nur unter Verwendung der großen Aggregate durchgeführt wird, sondern eine Arbeitsteilung bis zum letzten Wirtschaftssubjekt in beiden Ländergruppen erfolgen soll.[5)] Dann wäre es ohne weiteres denkbar, daß in Entwicklungsländern neben der Rohstoffproduktion auch bestimmte industrielle Betriebe in entsprechendem Umfang vorhanden sind. Umgekehrt könnte eine

---

1) Auch wenn sich die Verhältnisse bei einzelnen Gütern gewandelt haben, so gilt das im großen und ganzen für Kupfer, Blei, Rohseide, Tabak, Tee, Zink, Zinn, Nahrungsmittel, Baumwolle, verschiedene Futtermittel u.a. (Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 292.)

2) Zum Problem der terms of trade siehe auch Charles P. Kindleberger: The Terms of Trade, New York 1956.

3) Siehe zu diesem Abschnitt H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 64 f.

4) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 65.

5) Ebenda.

Rohstoffproduktion in den Industriestaaten in gewissem Ausmaß sinnvoll erscheinen, was im übrigen die tatsächlichen Verhältnisse der Weltwirtschaft zeigen.[1] Von diesem Gesichtspunkt aus ist das Streben der Entwicklungsländer nach eigenen Industrien vollauf berechtigt.

Die internationale Arbeitsteilung führt zu einer intensiven Spezialisierung der beteiligten Staaten. Sie ist ausgerichtet an den jeweiligen Produktionskosten in den einzelnen Ländern. Je stärker die Spezialisierung zwischen den verschiedenen Nationen ist, desto weniger Länder produzieren eine bestimmte Ware und um so mehr müssen sie Außenhandel betreiben. Produzenten und Konsumenten sind jedoch weit voneinander entfernt, und es fallen erhebliche Transportkosten bei der Versorgung der Konsumenten an. Je stärker die Spezialisierung ist, desto höher werden die Transportkosten sein.

Ähnliches gilt für die Handelskosten. Mit zunehmendem Außenhandel gewinnt auch der Import- und Exporthandel an Bedeutung, der zusätzliche Handelsfunktionen auszuüben hat. Die Einrichtung eines umfangreichen Import- und Exporthandels hat allerdings die Verlängerung der bisherigen Handelskette mindestens um ein Glied zur Folge, was für die Güter eine zusätzliche Kostenbelastung bedeutet. Ohne Berücksichtigung der Handels- und Transportkosten mögen die Kostenvorteile durchaus genügen, um in die internationale Arbeitsteilung einzutreten. Werden jedoch diese zusätzli-

---

1) Die Produktion von Rohstoffen in den Industriestaaten ist sogar im Vergleich zur Weltproduktion von Rohstoffen von erheblicher Bedeutung. Myrdal führt hierzu aus: "..., weil etwa ein Sechstel der nichtsowjetischen Weltbevölkerung, die in den industriell fortgeschrittenen Ländern lebt, nicht nur beinahe drei Viertel aller Industrieerzeugnisse, sondern auch mehr als zwei Drittel der industriellen Rohstoffe, einschließlich der landwirtschaftlichen Rohstoffe, für die Industrieproduktion herstellt." "Aber der Export von Rohstoffen stellt nahezu 90 % des Außenhandels der unterentwickelten Länder." (Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 291. Siehe auch die dort zitierte Schrift von Stacy May: The Outlook for Industrial Raw Materials Demand in 1980 and its Relation to Economic Development. Proceedings of the World Populations Conference, UNO, New York 1955.)

chen Kosten in die Rechnung einbezogen, wird es für viele Länder[1] nicht mehr ratsam erscheinen, sich auf die Herstellung einiger weniger Güter zu spezialisieren, da die Transport- und Handelskosten im Vergleich zu den Produktionskostenvor- und -nachteilen häufig nicht als unbedeutend angesehen werden dürfen. Die Ergebnisse der Freihandelslehre sind daher in der Realität anders zu bewerten als im Modell.[2]

Eine Voraussetzung für das **Funktionieren** der internationalen Arbeitsteilung ist Freihandel zwischen allen beteiligten Staaten. Jedoch nicht alle Güter können im Welthandel unbehindert zwischen den Industrie- und den Rohstoffländern ausgetauscht werden. Vor allem in den Industrieländern ist die Fertigung industrieller Güter hinter hohen Zollmauern aufgebaut worden, die zum Teil noch bestehen. Auch die Rohstoffgewinnung und vor allen Dingen die Landwirtschaft werden vor ausländischem Wettbewerb geschützt. Es kann für ein Land zwar vorteilhaft sein, sich trotz des Protektionismus anderer Länder freihändlerisch zu verhalten; solange aber den Entwicklungsländern beim Absatz ihrer Waren, auf deren Herstellung sie sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung spezialisiert haben, von seiten der Abnehmer Schwierigkeiten gemacht werden, ist Freihandel auch mit Nachteilen verbunden.[3]

Es hat immer Zweifler an der klassischen Theorie des internationalen Handels gegeben. In jüngster Zeit vor allem solche, die den Wert der klassischen Schlüsse für die Entwicklungsländer anzweifeln. Es ist richtig, daß die Theorie der

---

1) Insbesondere für solche Entwicklungsländer, die von den großen Absatzmärkten und den Produktionszentren industrieller Güter in den Vereinigten Staaten und Westeuropa weit entfernt sind. Diese geographische Lage ist aber gerade für die meisten dieser Staaten typisch.

2) Siehe zu diesem Abschnitt H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 62.

3) Vgl. H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 62.

komparativen Kosten abgestimmt werden muß auf die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung und die speziellen Anliegen der Entwicklungsländer. Das ist bis jetzt nur in Ansätzen erfolgt. Aber daraus darf noch nicht gefolgert werden, daß die Ausweitung der klassischen Lehre auf langfristige dynamische Probleme nicht möglich wäre. Der Wert der Theorie der komparativen Kosten und die Vorteile aus dem internationalen Handel werden auch unter dynamischen Bedingungen erkennbar sein. Solange allerdings dieser Beweis noch nicht erbracht ist, wird es weiterhin Kritiker geben, die die Bedeutung des klassischen Freihandelsarguments bezweifeln und die auf internationale Kräfte hinweisen, die in der Vergangenheit die wirtschaftliche Entwicklung der armen Länder begrenzt haben.[1] Es ist daher vom derzeitigen Stand der Debatte aus gesehen nur verständlich, wenn ein anderer Weg, nämlich der der Industrialisierung unter Zollschutz, gefordert wird.

Importrestriktionen und der Aufbau einer eigenen Industrie können zweifellos die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes von den Preisbewegungen auf den Weltmärkten vermindern und eine Diversifizierung der Wirtschaft herbeiführen. Es läßt sich jedoch dagegen einwenden, daß das optimale Niveau des Außenhandels unterschritten wird. Es kann zur Errichtung unwirtschaftlicher Produktionsstätten, zu Preissteigerungen auf den inländischen Märkten und zu einer ganzen Reihe von anderen unerwünschten Wirkungen kommen. Es sind also die Kosten in Rechnung zu setzen, die durch das Abweichen vom Freihandel verursacht werden. Meier/Baldwin und viele andere angelsächsische Autoren kommen daher zu dem Schluß, ein Entwicklungsland könne sich nicht den Luxus leisten, vom internationalen Handel abzuweichen. Es müsse die Vorteile der Weltmärkte als unerläßliches Mittel zur Beschleunigung seiner wirtschaftlichen Entwicklung nutzen.[2]

---

1) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 325 f.

2) Ebenda, S. 409.

Diese Ansicht wollen wir nicht teilen. Unter dem Eindruck der Industrialisierung der europäischen Staaten im 18. und 19. Jhdt. können wir der Anwendung protektionistischer Maßnahmen nicht völlig ablehnend gegenüberstehen. Zu fragen ist allerdings, ob alle Entwicklungsländer gleichermaßen zum Instrument des Schutzzolls greifen dürfen, oder ob gewisse Länder für den Aufbau inländischer Industrien hinter sicheren Zollmauern größere Chancen haben als andere. **Schiller** ist der Meinung, daß sich bei der Beantwortung dieser Frage die Wege der großen und der kleinen Entwicklungsländer teilen: Während in den großen Ländern die neuen Industrien unter Erziehungsschutz gestellt werden können, ergibt sich für die kleineren Länder wegen der geringeren Ausdehnung des inländischen Marktes der liberale Weg.[1)]

Man sollte vielleicht die Größe eines Landes nicht als einziges Merkmal für oder gegen die Einführung von Schutzzollpraktiken ansetzen. Wenn man von den Produktionsmöglichkeiten ausgeht, so ist es allerdings richtig, daß flächenmäßig große Entwicklungsländer eher einen ausreichenden Markt für die kostensenkende Massenproduktion aufweisen. Ebenso sind die Chancen größer, daß umfangreiche Rohstoffquellen in solchen Ländern vorhanden sind (z.B. Indien, Mexiko). Die Verwertung eigener Rohstoffe in neuen Industriezweigen wäre natürlich für das wirtschaftliche Wachstum des Landes von höchster Bedeutung. Doch können durchaus auch für kleinere Entwicklungsländer die Produktionsvoraussetzungen gegeben sein. Besteht also Aussicht, daß ein Entwicklungsland eine Industrieproduktion aufbauen kann, die in absehbarer Zeit gegenüber ausländischen Fabrikaten wettbewerbsfähig sein wird, so ist gegen Erziehungsprotektionismus zur Überwindung der Anfangsschwierigkeiten nichts einzuwenden. Wenn andererseits diese Aussicht nicht vorhanden ist, so ist für ein solches Land tatsächlich Freihandel der günstigere Weg.

---

1) Schiller, a.a.O., S. 12 f.

C. Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern

I. Das aktuelle Problem - rationaler Einsatz der Schutzzölle

Im zweiten Hauptteil dieser Arbeit konnten wir die besonderen Gründe der Entwicklungsländer für eine protektionistische Außenhandelspolitik mit ihren Vor- und Nachteilen eingehend darlegen. Obgleich ein hoher Ausstoß der traditionellen Exportproduktion aufrechterhalten werden muß, wird darüber hinaus eine vermehrte Importsubstitution bei den industriellen Fertigwaren und damit eine bessere Selbstversorgung angestrebt. Importsubstitution oder Selbstversorgung als Ziel der Wachstumspolitik dieser Länder sollte jedoch nicht mit Autarkiebestrebungen verwechselt werden, wie sie Jahrzehnte hindurch die Wirtschaftspolitik der industriell fortgeschrittenen Länder bestimmten.[1)]

Was das Problem der Anwendbarkeit der Schutzzölle anbetrifft, geht es uns darum, herauszustellen, wie schwierig es für die Wirtschaftspolitiker eines Entwicklungslandes ist, die Eingriffe in den Außenhandel richtig zu dosieren. Es wurde schon in der Kritik an den einzelnen Schutzzollargumenten die Möglichkeit angedeutet, daß eine instabile Regierung und eine korrupte Verwaltung Fehler in der Außenhandelspolitik begehen und vor allen Dingen die Importkontrollen schlecht handhaben können. Mit Recht wird vielfach vor dieser Gefahr gewarnt. Man hat jedoch zu wenig berücksichtigt, daß diese Warnungen vor dem Einsatz von Schutzzöllen einfach nicht mehr beachtet werden können, weil diese Methoden der Außenhandelspoltitik in allen Entwicklungsländern bereits bestehen und in die Entwicklungsplanungen eingegliedert worden sind. So ist heute das wirklich aktuelle Problem nicht die Frage, ob Schutzzölle überhaupt erhoben werden sollen, sondern wie man sie richtig plant und möglichst wirkungsvoll einsetzt.[2)]

Nun ist zwar der Schutzzoll ein notwendiges Werkzeug zur In-

---

1) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 353.

2) Ebenda, S. 354.

dustrialisierung, jedoch nicht das einzige. Leider verlassen sich die Regierungen oft zu sehr auf dieses Werkzeug, ohne andere, ebenso wirksame Instrumente der Industrialisierungspolitik zu berücksichtigen. Für die Anregung und Beschleunigung der Industrialisierung in Entwicklungsländern gilt es, ein viel breiteres und konstruktiveres Programm zu planen und durchzuführen, innerhalb dessen die negative Maßnahme, ausländische Waren mit Hilfe von Zöllen vom Inlandsmarkt fernzuhalten, nur einen Teilbereich einnimmt. Es muß daneben ein ausreichendes Verkehrsnetz geschaffen werden; es muß die Energieversorgung, die für industrielle Fertigungsbetriebe unerläßlich ist, aufgebaut werden; es sind entsprechende Möglichkeiten für allgemeine und technische Ausbildung zu schaffen, und es muß die Verbreitung wissenschaftlicher Kenntnisse gefördert werden.[1] Ohne solche Anpassungsmaßnahmen wird der Fortschritt der jungen Industrien, trotzdem sie durch hohe Zölle geschützt sind, nur langsam und zögernd sein.

Ein Zoll vermindert die Differenz zwischen Importpreis und Preis für das im Inland produzierte Gut oder hebt sie auf, indem der Importpreis erhöht wird. Das gleiche Resultat wird erzielt, wenn der Preis für das inländische Erzeugnis gesenkt werden kann. Das ist durch Kostensenkung möglich. Alle die bereits erwähnten Maßnahmen tragen zu dieser Kostensenkung bei. Darüber hinaus können die Regierungen noch zusätzliche Maßnahmen ergreifen, die der Entwicklung spezieller Industriezweige dienen. Auch sie haben einen gewissen Schutzcharakter in dem Sinne, daß die heimische Industrie gegenüber den ausländischen Konkurrenten wettbewerbsfähig wird. Die jungen Industrien können unterstützt werden durch Steuerermäßigung für neue Unternehmungen, durch Gewährung günstiger Kreditmöglichkeiten und durch direkte Finanzhilfe [2], wobei allerdings an die Schwierigkeiten der Mittelbeschaffung in Entwicklungsländern für solche Subventionen erinnert sei. Grundsätzlich kann jedenfalls ein Bündel staatlicher Maßnahmen dazu beitragen, daß ein zunächst eingeführter Erziehungszoll wieder abgeschafft

---

1) League of Nations: Industrialization..., a.a.O., S. 74.
2) Ebenda.

bzw. reduziert werden kann.

II. Andere Methoden der Außenhandelspolitik zur Förderung der Inlandsproduktion

Wir wollen uns im Rahmen dieser Arbeit nur ganz kurz mit anderen außenhandelspolitischen Maßnahmen zur Förderung der heimischen Produktion befassen. Das Ziel der Importbeschränkungen kann außer mit Hilfe des traditionellen Zolltarifs auch auf dem Wege monetärer, steuerpolitischer und weiterer außenhandelspolitischer Maßnahmen erreicht werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch Exportbeschränkungen eigene Rohstoffe für die jungen Inlandsindustrien zur Verfügung zu stellen.

1. Abwertung

Die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie kann für eine gewisse Zeit auch durch eine Abwertung verbessert werden. Abwertung bedeutet eine Verteuerung sämtlicher Importe in inländischer Währung. Dieser Preisanstieg bildet zwar einen gewissen Schutz für konkurrierende Inlandswaren. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß infolge der Abwertung die Produktionskosten solcher Industriebetriebe zu steigen tendieren, welche auf die Einfuhr von Produktionsgütern angewiesen sind. Das sind aber gerade die im Aufbau befindlichen Industriebetriebe, die noch umfangreiche Investitionen vorzunehmen haben. Andererseits verringern sich die Produktionskosten - allerdings nur im Vergleich zu denjenigen des ausländischen Wettbewerbers - solcher Industrien, die ausschließlich mit heimischen Produktionsgütern ausgestattet sind bzw. inländische Rohstoffe verarbeiten. Der Kostenrückgang bei diesen Industrien dürfte aber kaum den Kostenanstieg bei der ersten Gruppe von Industrien wettmachen. Somit kann eine Abwertung zwar ausländischen Wettbewerb zurückhalten, es werden jedoch auch notwendige Importe von Investitionsgütern, die am Anfang der Industrialisierung überhaupt nicht geschützt werden dürfen, weil sie einfach in den Entwicklungsländern noch nicht hergestellt werden können, verteuert.

Andererseits bedeutet Abwertung auch eine Verbilligung der Exporte. Sie hätten also den Vorteil, die Wettbewerbslage der Exportwirtschaft zu verbesseren. Wie aber bereits ausgeführt wurde, hat eine Verbilligung der Exportgüter der Entwicklungsländer nicht notwendigerweise eine Erhöhung der Exporterlöse zur Folge. Vielmehr tendiert die Abwertung dazu, eine Verschlechterung der terms of trade für das abwertende Entwicklungsland zu verursachen.[1] Ganz abgesehen davon wird bei einer Devalvation das Vertrauen in die wirtschaftliche Stabilität eines Landes erschüttert. Die notwendigen Kapitalimporte werden verständlicherweise eingeschränkt. Nicht zuletzt bedeutet Abwertung eine verstärkte Last bei der Rückzahlung früher aufgenommener Kredite in ausländischer Währung. Es scheint daher angebracht zu sein, Währungsmanipulationen nur dann vorzunehmen, wenn schwerwiegende monetäre Gründe dafür sprechen.

Schließlich ist die Abwertung eine allgemein wirkende Methode der Außenhandelspolitik, die einen gezielten Schutz einzelner Wirtschaftszweige nicht zuläßt. Im Gegensatz zum Zoll und anderen Importkontrollen erlaubt sie keine Differenzierung. Darüber hinaus ist die Abwertung eine mehr oder weniger einmalige Angelegenheit, während Importbeschränkungen sowohl zeitlich als auch in ihrem Umfang besser variierbar sind. Infolgedessen können Geschwindigkeit und Richtung des Industrialisierungsprozesses ständig beeinflußt werden. Wenn aber trotzdem mit dem Wechselkurs gearbeitet werden soll, so wäre weiter an die Möglichkeit der multiplen Wechselkurse zu denken.

2. Multiple Wechselkurse

Ein viel differenzierteres Instrument als die allgemeine Abwertung sind die multiplen Wechselkurse. Wenn schon Importbeschränkungen notwendig werden und Protektionismus als wünschenswert angesehen wird, wären nach Auffasung Myrdals multiple Wechselkurse vielleicht die Methode, die von toleranten Vertretern der Freihandelslehre noch am ehesten anerkannt würde.[2]

1) League of Nations: Industrialization..., a.a.O., S. 73.
2) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 356.

Ein System von multiplen Wechselkursen kann durchaus ein Entwicklungsprogramm unterstützen. Indem die Kurse entsprechend den Prioritäten des Programms gesetzt werden, kann die Regierung die Zusammensetzung und das Niveau des Außenhandels jeweils nach der Dringlichkeit der Importe und den Dvisenreserven beeinflussen. Multiple Wechselkurse stellen eine Art von Teilabwertung dar und sind ein Substitut für differenzierte Restriktionen. Gerade in solchen Ländern, in denen Geld-, Fiskal- und Preispolitik noch nicht die Rolle zu spielen vermögen wie in den hochentwickelten Industrienationen, ist es möglich, Manipulationen der Wechselkurse als wirksames Mittel der Wirtschaftspolitik einzusetzen.[1)]

Da die Wechselkurse je nach den Bedürfnissen für die verschiedenen Güter variiert werden können, ist die Regierung in der Lage, die Nachfrage nach Einfuhren bestimmter Güter zu lenken. Es kann dadurch auch eine Rationierung der Devisen für gewünschte Importe erreicht werden, während die Einfuhr anderer völlig unterbunden wird.[2)] Ein überbewerteter Kurs für ein Gut wird die Einfuhr anregen. Er ist daher angebracht für die Einfuhr von Kapitalausrüstungen, von unerläßlichen Rohstoffen und lebensnotwendigen Konsumgütern. Bei einem unterbewerteten Kurs ist dagegen der Import einer Ware teuer und kann dadurch klein gehalten werden. Auf diese Art und Weise erhält der Wechselkurs eine Schutzwirkung und der Aufbau einer heimischen Industrie kann ermöglicht werden.[3)]

Manipulationen der Wechselkurse können jedoch die Wirksamkeit des Preissystems stören, da der Außenhandel nicht mehr über die Preisbildung gelenkt wird, sondern abhängig von der Währungspolitik wird.[4)] Auch Myrdal meint, daß kaum ein Entwicklungsland bereit wäre, seine gesamte Importpolitik auf eine solch einfache Verfahrensweise zu beschränken und seine

---

1) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 405.

2) Es sei denn, die Importnachfrage nach diesen Gütern ist völlig unelastisch. (H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 84.)

3) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 405.

4) Ebenda.

Entwicklungspolitik so weitgehend dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen.[1] Weitere Nachteile sind nach Ansicht Meier/Baldwins folgende: Die multiplen Wechselkurse erfordern einen umfangreichen Verwaltungsapparat, dem die Gefahr willkürlicher Arbeitsweise innewohnt. Der Zufluß privaten Kapitals wird abgehalten und der inländische Inflationsdruck kann vermehrt werden. Schließlich unterliegen die Wechselkurse ständigen Änderungen, so daß die Erwartungen und Planungen der Privatwirtschaft beeinträchtigt werden.[2]

3. Subventionen und steuerpolitische Maßnahmen

Häufig wird - vor allem von freihändlerischer Seite - vorgeschlagen, wettbewerbsunfähige heimische Industrien nicht durch Zölle zu schützen, sondern sie durch öffentliche Subventionen oder durch die Übernahme der Verluste durch den Staat[3] aufrechtzuerhalten. Hierher gehört auch die Gewährung von Kreditmöglichkeiten, Erlassen von Steuern oder direkte Finanzhilfe für neue Industrien. Eine solche Politik kann durchaus von Vorteil sein. Wie wir jedoch schon betont haben, entsteht gerade bei direkten Finanzhilfen die Schwierigkeit, die benötigten Mittel im Staatshaushalt aufzubringen. Ganz im Gegensatz dazu steht der Schutzzoll, der eine ganz und gar nicht bedeutungslose Einnahmequelle der öffentlichen Hand bildet.

Steuerpolitische Maßnahmen kommen vor allem zur Beschränkung von Luxusgütereinfuhren in Frage. Eventuell lassen sich auch Zahlungsbilanzschwierigkeiten damit mildern. Der Preis für die besteuerten Güter steigt, und es ist im allgemeinen damit zu rechnen, daß die Nachfrage zurückgeht. Diese Methode übt jedoch keinerlei Erziehungsfunktion aus, da auch die im Inland produzierten Güter besteuert werden müssen und somit ihre

1) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 356.
2) Meier/Baldwin, a.a.O., S. 405.
3) Reinhard Hüber: Bemerkungen zur Wirtschaftssoziologie Arabiens. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 53 (1941 I), S. 427.

Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland nicht verbessert wird. Eine Steuer, die nur auf ausländische Güter erhoben wird, ist dagegen einem Zoll gleichzusetzen.[1] Möglicherweise lassen sich finanzielle Unterstützung junger Industrien, steuerpolitische Maßnahmen und Schutzzölle als Starthilfen recht gut kombinieren.

4. Administrative (quantitative) Importbeschränkungen

Quantitative Einfuhrbeschränkungen sind direkte Eingriffe in den Außenhandel und wirken härter als Zölle. Während mit Hilfe von Zöllen nur die Preise der Importgüter verändert werden und es den Nachfragenden überlassen bleibt, ob sie kaufen wollen oder nicht, wird hier die Menge der angebotenen Güter direkt eingeschränkt.[2] Eine mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr bedeutet, ebenso wie der Zoll, einen Schutz für die heimische Industrie. Infolge des beschnittenen Importgüterangebots wendet sich die Nachfrage inländischen Gütern zu, und die Preise können angehoben werden. Für die heimischen Produzenten wächst dadurch der Anreiz zur Aufnahme der Produktion. Ihr Absatz ist trotz der höheren Produktionskosten gesichert.

Quantitative Restriktionen sind in Entwicklungsländern noch weit verbreitet, und manche Autoren sehen in ihnen sowohl hinsichtlich der Einfuhrbeschränkung als auch des Schutzes der heimischen Industrie ein schneller und sicherer wirkendes Mittel als etwa Schutzzölle und andere "kostenbewirkende" Restriktionen wie multiple Wechselkurse oder steuerliche Maßnahmen.[3] Vor allem bei Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageelastizitäten sieht H. Hesse mengenmäßige Restriktionen als vorteilhafter an. Sie erlauben eine bessere Anpassung an die Gegebenheiten des Marktes, und die Luxusgütereinfuhren, die vor allem dem Demonstrationseffekt zuzuschreiben sind, lassen sich besser kontrollieren. Gerade in

---

1) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 85.
2) Ebenda, S. 82.
3) Ebenda, S. 86.

Entwicklungsländern ist die Nachfrage nach diesen Gütern sehr preisunelastisch, so daß sie trotz hoher Zölle aufrechterhalten wird. Mit Hilfe von direkten Beschränkungen lassen sich dagegen die unerwünschten Einfuhren zurückhalten.[1)]

Die Anwendung quantitativer Kontrollen ist in Entwicklungsländern sehr gefährlich, besonders dort, wo eine koordinierte Wirtschaftspolitik als feste Basis fehlt und wo die Verwaltung korrupt und unfähig ist. Ihr großer Vorteil, die leichte Variierbarkeit und Anpassungsfähigkeit an den Markt, ist zugleich ihr größter Nachteil. Die Beschränkungen können schnell durch Verwaltungsvorschriften geändert werden und stehen daher ständig unter dem Druck in- und ausländischer Interessentengruppen.[2)] Die Importeure kommen daher immer wieder in die Versuchung, zweifelhafte Geschäfte den ständigen, regulären Geschäften vorzuziehen. Infolge des erhöhten Inlandspreises kommen Importeure, die sich als erste oder über das ihnen zustehende Maß hinaus zusätzliche Importlizenzen zu verschaffen wissen, in den Genuß recht ansehnlicher Gewinne. Kontingente und die Art ihrer Vergabe geben also den Anreiz zu Korruption und ungesetzlichem Verhalten. Zolltarife, die in einer längerfristigen Gesetzgebung verankert sind, gewähren ein größeres Maß an Stabilität, da Änderungen nicht so oft vorgenommen werden. Dies ist von Wichtigkeit sowohl für die Investitionsplanungen einheimischer Unternehmer als auch für ausländische Unternehmungen, die Direktinvestitionen hinter sicheren Zollmauern vornehmen wollen. Darüber hinaus bedeuten quantitative Maßnahmen, daß im Gegensatz zu den Zöllen keine Einnahmen für die öffentlichen Haushalte anfallen, daß also keine Erhöhung der Sparquote und des Kapitalangebots erreicht wird.[3)]

Leider ist es heute so, daß die Entwicklungsländer weiterhin gezwungen sein werden, quantitative Importbeschränkungen als reguläre Mittel der Wirtschaftspolitik anzuwenden. Sie sind erforderlich, um den ungeheuren Entwicklungsbedarf der jungen

---

1) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 86 f.
2) Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 356 f.
3) Schnittger, a.a.O., S. 162 f.

Staaten halbwegs unter Kontrolle halten zu können. Sie müssen außerdem als Schutzmaßnahmen eingesetzt werden, wenn ausländische Wettbewerber die im Aufbau begriffenen Industrien durch "dumping"[1] auszuschalten versuchen.[2] Für die Entwicklungsländer wäre es aber wichtig, mehr und mehr auf das der Marktwirtschaft systemkonforme Mittel der Zölle - bevor man das Fernziel Freihandel anstrebt - überzugehen und die direkten Kontrollen weitestgehend zu beseitigen. In der Realität treten zwar die verschiedenen Formen von Importbeschränkungen in gemischten Systemen auf. Nach dem bisher Gesagten ist aber dem Zolltarif in den meisten Fällen der Vorzug zu geben oder zumindest diesem die dominierende Stellung einzuräumen.

5. Exportzölle und Exportverbote

Abschließend wollen wir uns mit einer letzten Maßnahme zur Förderung der Eigenproduktion beschäftigen. Es ist möglich, durch Exportzölle oder Exportverbote bestimmte Güter, insbesondere Rohstoffe, für den Inlandsbedarf bereitzustellen. Neu entstehende Produktionen sind in den Entwicklungsländern im allgemeinen noch sehr stark von Einfuhren gewisser Rohstoffe oder Vorfabrikate abhängig. Soweit diese Güter aber im Inland produziert werden, jedoch zum großen Teil in den Export gehen, läßt sich mit Hilfe von Ausfuhrbeschränkungen ihre Verwertung im Inland erzwingen. Der dadurch verursachte Devisenausfall kann durchaus durch Deviseneinsparungen bei den importsubstituierenden Inlandsproduktionen kompensiert oder gar überkompensiert werden.

III. Allgemeiner oder gezielter Einsatz von Schutzzöllen?

Bei der Gestaltung eines Schutzzollsystems erhebt sich die Frage, ob Schutzzölle, die auf möglichst breiter Basis erhoben werden, wirksamer sind als etwa Zölle, die ganz bestimmten ausgewählten Industriezweigen gewährt werden. Man fragt sich weiter, ob es wünschenswert ist, daß durch einen einheitlichen Tarif die Industrialisierung gleichzeitig in möglichst vielen

---

1) Durch "dumping" kann unter Umständen ein mäßiger Schutzzoll übersprungen werden.

2) Tinbergen: Grundlagen ..., a.a.O., S. 67.

Bereichen angeregt wird, oder daß mit Hilfe von gezielt eingesetzten Schutzzöllen nur ganz bestimmte produzierende Gewerbe geschützt und aufgebaut werden. Die Beantwortung dieser Frage ist ziemlich eindeutig möglich, wenn man die Preis- und Kostenwirkungen der Zölle berücksichtigt.

Wir haben bereits in einem anderen Zusammenhang darauf hingewiesen, daß besonders dann, wenn eine große Anzahl von früher eingeführten Waren unter Zollschutz im Inland produziert wird, mit einem allgemeinen Anstieg des inländischen Preis- und Kostenniveaus gerechnet werden muß. Daraus wird gefolgert, je weniger Artikel Objekt eines Zolls sind und je geringer der Zoll jeweils ist, desto weniger steigen die Produktionskosten und um so wirksamer sind die erhobenen Zölle.[1] Es ist richtig, daß wenige, gezielt eingesetzte Zölle die Produktionskosten nicht wesentlich erhöhen. Eventuell können einzelne Preiserhöhungen sogar durch eine allgemeine Produktivitätsverbesserung der Wirtschaft kompensiert werden, so daß das Preisniveau unberührt bleibt.[2] Ein einheitlicher ad valorem Zollsatz auf nahezu alle Produkte, wie er schon verschiedentlich angeregt worden ist[3], bedeutet dagegen, daß man das eigentliche Ziel, die Industrialisierung und wirtschaftliche Entwicklung, infolge allgemeiner Kosten- und Preissteigerungen durchkreuzt. Ganz abgesehen davon ist die Kapitalaufbringung für den gleichzeitigen Aufbau einer Vielzahl von geschützten Wirtschaftszweigen völlig undurchführbar.

Eine Mindesthöhe muß der Zoll erreichen, und zwar muß der Preis für die importierten Erzeugnisse wenigstens den der im Inland produzierten Waren gleicher Art erreichen, da sonst die Schutzwirkung des Zolls wegfällt. Der Zoll sollte zwar nicht wesentlich höher sein als unbedingt erforderlich ist. Die Importgüter müssen aber doch so weit verteuert werden,

---

1) League of Nations: Industrialization ..., a.a.O., S. 75.

2) Prebisch: Commercial Policy ..., a.a.O., S. 257.

3) Vgl. Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 355 und die dort zitierten Schriften der Vereinten Nationen: United Nations: Economic Survey of Europe since the War, a.a.O., S. 220 und United Nations: Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1953, Genf 1954, S. 178. Siehe auch Meier, a.a.O., S. 127.

daß die heimischen Produzenten unter Berücksichtigung ihrer zusätzlichen Kosten wettbewerbsfähig werden. Die Ertragslage soll außerdem so günstig sein, daß für die Unternehmer die Möglichkeit zur Rationalisierung und zu Neuinvestitionen gegeben ist, was zur Verbilligung der Güter führen sowie das Angebot neuer Arbeitsplätze erhöhen soll.

Die Produktionseffekte des Zolls sind um so stärker, je mehr der Schutz auf eine kleine Zahl von Produkten beschränkt ist. Wenn man dagegen versucht, die Produktion einer möglichst großen Zahl von Gütern zu schützen, so muß man mit viel schwächeren Produktionseffekten rechnen. Das gilt nach Ansicht Bertrands ganz besonders für den Anreiz zu Investitionen, um eine Erhöhung der Gewinnrate zu erzielen.[1] Ein einheitlicher Zolltarif wird zwar am Anfang eine allgemeine Steigerung der Gewinne nach sich ziehen. Die Steigerung wird sich aber nicht fortsetzen, vor allem wird sie nicht zu Investitionen anregen. Vielmehr ist es möglich, daß sich die Unternehmer mit der derzeitigen Betriebsgröße zufriedengeben und sich damit begnügen, die Gewinne einzubehalten, die ihnen der Tarif beschert. Der allgemeine Zollschutz hat dann eine umfassende Einkommensumverteilung von den Konsumentenschichten zu den Unternehmern zur Folge.[2]

In einer späteren Phase werden die Konsumenten als Arbeitnehmer versuchen, einen Teil ihres gekürzten Realeinkommens wieder zurückzuerhalten, und es wird wahrscheinlich zu Lohnsteigerungen kommen, was die in den Entwicklungsländern vorherrschenden inflationären Tendenzen nur unterstützt. Dieses allgemeine Ansteigen des inländischen Kosten- und Preisniveaus hat seine unangenehmsten und ungerechtesten Auswirkungen auf die Exportwirtschaft, die an sich vergleichsweise am kostengünstigsten arbeitet. Sie wird durch das relative Sinken ihrer Gewinne ganz besonders bestraft. Damit die Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter auf dem Weltmarkt nicht beeinträchtigt wird, sollten die Zölle auch aus diesem Grund in Höhe und Ausdehnung beschränkt sein. Das ist vor allem des-

---

1) Bertrand, a.a.O., S. 297.
2) Ebenda, S. 297 f.

halb notwendig, weil das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer immer noch sehr stark vom Umfang der Exporte abhängig ist. Eine Verminderung der Exportfähigkeit hat wiederum Rückwirkungen auf die Möglichkeit, Nahrungsmittel, Rohstoffe, Kapitalgüter und zahlreiche andere Güter, die ein Land in den Anfangsstadien der Industrialisierung benötigt, zu importieren.[1)]

Der praktische Schluß dieser Analyse ist folgender: Um wirksam zu sein, muß sich die Schutzzollpolitik in den Entwicklungsländern auf einige wenige Produktionszweige, die dem jeweiligen Stadium der Industrialisierung entsprechen, beschränken. Nur der gezielt eingesetzte Zolltarif hat die gewünschten Produktionseffekte.

Welche Gefahren ein übertrieben ausgedehntes Schutzzollsystem hervorrufen kann, zeigt die Wirtschaft Kolumbiens.[2)] Die Wirtschaft dieses Anden-Landes ist durchaus gesund. Im Zeichen der Kaffeekrise hat das Land folgerichtig eine Industrie aufgebaut, die heute zu den stärksten Lateinamerikas zählt. Sie deckt schon weitgehend den Bedarf des Landes und ist raumwirtschaftlich günstig über das Gebiet verteilt. Der Beschäftigungsgrad der jungen Industrien ist allerdings noch relativ gering, da die Betriebe ihre Produktionskapazitäten nur teilweise ausnutzen können.

Eine Erklärung dieser Tatsache läßt sich bei einer genaueren Untersuchung der Außenhandelspolitik geben. Die Kaufkraft des Binnenmarktes ist zwar noch zu begrenzt, aber als Haupthinderungsgrund für die Ausdehnung der Produktionsbasis haben sich die hohen lückenlosen Zollmauern erwiesen, hinter denen die bereits recht starke kolumbianische Industrie aufgebaut worden ist. Die Zollmauern sind also sehr hoch und für eine längere Dauer geplant worden, so daß die heimische Industrie auch sehr hohe Preise fordern konnte. Dies ermöglichte eine weitere Ausdehnung des industriellen Sektors zur heutigen Größe. Absatzschwierigkeiten auf dem zu kleinen heimischen Markt waren die unausbleiblichen Folgen. Ein Export, der eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten ermög-

---

1) League of Nations: Industrialization ..., a.a.O., S. 75.

2) Vgl. im folgenden Handelsblatt Nr. 219 vom 14.11.1962, S. 4 und Nr. 213 vom 6.11.1963, S. 4.

lichen würde, konnte sich aber wegen der zu hohen Preise nicht entfalten. Die kolumbianischen Erzeugnisse sind auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig. Im Inland sind die Preise meist ebenso hoch wie die für eingeführte Produkte, mitunter, da die ausländische Konkurrenz sich vielfach abgewandt hat, weil für sie der kolumbianische Markt uninteressant geworden ist, sogar noch höher.

Wie schon mehrfach betont, soll die heimische Produktion Importe ersetzen und somit Devisen sparen. Der kolumbianischen Industrie gelingt dies aber im Verhältnis zu ihrer Größe nur in geringem Ausmaß. Die Einfuhr der Rohstoffe und Maschinen, der Transfer von Gewinnen ausländischer Kapitaleinlagen, Kapitalamortisation, Lizenzgebühren u.ä. vermindern noch erheblich das Devisenaufkommen. Da der kolumbianischen Industrie noch völlig die Exportmentalität fehlt, bringt sie noch kaum Devisen, ja kostet sogar in ungünstigen Fällen noch solche. Praktisch ist der große Devisenbringer für das Land immer noch der Kaffee-Export, der das Aufkommen zu 80 - 85 % bestreitet. Aber gerade um unabhängig von dieser Monokultur zu werden, wurde doch die Industrie aufgebaut. Die Zollmauern haben ihre Errichtung gefördert. Die letzte Konsequenz, die jungen Industrien zu Devisenbringern zu erziehen, wurde jedoch nicht gezogen.

Am Beispiel Kolumbiens konnte gezeigt werden, mit welchen Folgen bei der Einrichtung eines möglichst lückenlosen Hochschutzzolltarifs zu rechnen ist. Da Schutzzölle nicht nur zur Erziehung junger Industrien gewährt werden, sondern noch aus verschiedenen anderen Gründen, muß ein gezielter Einsatz des Zolls gefordert werden. Wenn unter Berücksichtigung dieser Notwendigkeit ein Zollschutz sinnvoll sein soll, muß vorher das Problem der Prioritäten gelöst werden. Wir müssen uns fragen, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu schützenden Industrien erfolgen soll. Investitionen in solchen Industrien müssen eine möglichst große Zahl von Vorteilen bringen, die die Nachteile der Preissteigerung für den Verbraucher mehr als ausgleichen. Nach welchen Gesichtspunkten soll also die Gewährung des Zollschutzes für die jungen Industrien erfolgen?

IV. Bedingungen für die Auswahl der zu schützenden Industrieunternehmungen

Wir sind in der Diskussion des Problems der Anwendbarkeit von Schutzzöllen zu dem Schluß gekommen, daß die Gewährung eines Zollschutzes nicht wahllos erfolgen darf, sondern daß ganz bestimmte Wirtschaftszweige oder Industrieunternehmungen hierfür auszusuchen sind. Man hat deshalb sowohl in der ökonomischen Theorie als auch in der praktischen Entwicklungspolitik den Versuch unternommen, bestimmte Bedingungen für Investitionsvorhaben in Entwicklungsländern aufzuzählen. Unter welchen Gesichtspunkten diese Auswahl vorzunehmen ist, soll im folgenden erörtert werden. Das Gebiet der Projektauswahl erstreckt sich von der Landwirtschaft über die Industrie bis in die Bereiche des Verkehrs, der Energieversorgung, der Dienstleistungen und des Gesundheits- und Ausbildungswesens etc. Für die vorliegende Untersuchung sind aber vor allen Dingen Investitionsvorhaben in der Industrie von Bedeutung. Welche Industrien im einzelnen gefördert und vor ausländischem Wettbewerb geschützt werden sollen, richtet sich im allgemeinen nach dem industriellen Entwicklungsstand des Landes, nach den natürlichen Grundlagen der geplanten Produktionen und den Absatzmöglichkeiten. Darüber hinaus spielen andere Faktoren wie Klima und Arbeitsintensität, Kapitalbedarf, besondere Eignungsvoraussetzungen bei den Arbeitern, der Importbedarf an Vormaterialien u.a. als volkswirtschaftliche Kriterien eine wichtige Rolle.[1)]

Es ist eine sehr schwierige Aufgabe, im Rahmen eines Entwicklungsprogramms Prioritäten für verschiedene Investitionsprojekte zu setzen. Die Hauptschwierigkeiten liegen darin, einen Maßstab zu finden, nach dem Vor- und Nachteile der Projekte abgewogen, bzw. dieselben untereinander verglichen werden können. Eine Anzahl von Wirtschaftswissenschaftern hat versucht, das Prioritätenproblem auf eine mehr oder weniger komplizierte Formel zu reduzieren oder verschiedene Ko-

---

1) Giesecke, a.a.O., S. 17.

effizienten - der Kapitalkoeffizient spielt darunter eine besondere Rolle - für die Auswahl der Projekte zu berechnen.[1] Eine modifizierte Version der Chenery-Formel wird von der Regierung der Philippinen als Basis für die Aufteilung der Produktionsfaktoren auf die einzelnen Investitionen verwendet.[2] Auch die Auswahl der Industrien, denen ein Zollschutz gewährt werden soll, könnte unter diesen Gesichtspunkten erfolgen. Unter Berücksichtigung der Grundprinzipien dieser Formel[3] lassen sich folgende Bedingungen aufstellen:

1. Produktivster Einsatz der Produktionsfaktoren. Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, das pro Einheit der eingesetzten knappen[4] Produktionsfaktoren den höchsten Beitrag zum Nationalprodukt leistet. Das wird in der Formel durch die Summe der Einkommen der Produktionsfaktoren, die für dieses Industrieprojekt eingesetzt worden sind, dargestellt.

2. Verbesserung der Zahlungsbilanz. Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, das pro Einheit der eingesetzten knappen Produktionsfaktoren den größten Beitrag zur Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation des Landes leistet. Das wird gemessen

---

1) Siehe Benjamin Higgins: Economic Development. Principles, Problems and Policies, London 1959, S. 653 ff, Benjamin Higgins: Sektorale und regionale Aspekte der Entwicklungsplanung. In: Kruse-Rodenacker, a.a.O., S. 114 ff, Meier/Baldwin, a.a.O., S. 344, Alfred E. Kahn: Investment Criteria in Development. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXV (1951), S. 38 ff, Hollis B. Chenery: The Application of Investment Criteria. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII (1953), S. 76 ff und Walter Galenson und Harvey Leibenstein: Investment Criteria, Productivity, and Economic Development. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIX (1955), S. 343 ff.

2) Philippines National Economic Council: The Five-Year Economic and Social Development Program for Fiscal Years 1957-1961, Manila 1957. Zitiert nach Higgins: Economic Development..., a.a.O., S. 654.

3) Vgl. im folgenden die Darstellung bei Higgins: Economic Development..., a.a.O., S. 654 ff.

4) Zu den knappen Produktionsfaktoren gehören in den Entwicklungsländern im allgemeinen Devisen und Kapital. Daneben sind meist auch gelernte Arbeitskräfte, Techniker, Manager und Unternehmer knapp.

an der jährlichen Devisenersparnis einer importsubstituierenden Produktion zuzüglich des Devisenaufkommens aus dem Export abzüglich des Devisenwertes, der direkt oder indirekt für die Produktion aufgebracht werden muß.

3. Verarbeitung heimischer Roh- und Hilfsstoffe. Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, das pro Einheit der eingesetzten knappen Produktionsfaktoren die größtmögliche Verwendung von heimischen Roh- und Hilfsstoffen garantiert. Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß vor allem solche Roh- und Hilfsstoffe verarbeitet werden, die in genügender Menge, möglichst im Übermaß, vorhanden sind und es auch für längere Zeit bleiben. Weiterhin soll ihre Produktion unter relativ günstigen Umständen erfolgen können, also ohne daß zu ihrer Herstellung Arbeit und Kapital aus produktiveren Verwendungsmöglichkeiten abgezogen werden müssen. Die neu entstehenden Betriebe sollen also unabhängig von Rohstoffeinfuhren sein, zumal dadurch weitere Devisen gespart werden.

4. Verminderung der Arbeitslosigkeit. Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, das pro Einheit der eingesetzten knappen Produktionsfaktoren den Einsatz heimischer Arbeitskräfte in möglichst großer Zahl zuläßt. Maßstab dafür ist der Wert dieser Arbeitskraft pro Einheit der eingesetzten knappen Produktionsfaktoren. Was diesen Beschäftigungsfaktor betrifft, so ist nicht die Arbeitskraft gemeint, die bereits knapp ist, sondern es geht vor allem um Hilfsarbeitskräfte, bei denen im allgemeinen Unterbeschäftigung herrscht. Wird die Priorität solchen Projekten gegeben, die besonders viel Facharbeiter brauchen, könnte es unter Umständen zu Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt kommen. Abwerbung ausgebildeter Arbeiter oder hohe Lohnforderungen wären die Folge. Es wäre sogar ein sinnloser Einsatz von Facharbeitern denkbar, um eine höhere Prioritätsstufe zu erreichen. Tatsächlich sollen aber möglichst viele ungelernte Arbeitskräfte durch das Projekt einen Arbeitsplatz

erhalten. Eine Industrie kann bevorzugt werden, wenn der Arbeitgeber in der Lage ist, innerhalb einer vernünftigen Zeit durch ein Ausbildungsprogramm Hilfsarbeitskräfte zu Facharbeitern heranzuziehen.

5. Verbesserung der external economies. Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, das pro Einheit der eingesetzten knappen Produktionsfaktoren Güter herstellt, die die wichtigsten Grundbedürfnisse der Menschen befriedigen und das die größeren Einkommenswirkungen auf andere Sektoren der Volkswirtschaft, die über den engen Bereich der zu schaffenden Industriebetriebe hinausgehen, ausübt. Wird auf diese Bedingung geachtet, so kann der sinnlose Aufbau von Luxusgüterindustrien hinter Zollmauern in Entwicklungsländern verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Die direkte Messung der Auswirkungen auf die external economies ist allerdings äußerst schwierig.

6. Konkurrenzfähigkeit. Zu diesen fünf Kriterien der philippinischen Prioritäten-Formel wäre für unsere Zwecke noch ein sechstes hinzuzufügen: Unter sonst gleichen Bedingungen ist der Vorzug dem Industrieprojekt zu geben, bei dem berechtigte Aussichten bestehen, daß die Unternehmung in absehbarer Zeit konkurrenzfähig sein wird und der Zollschutz zugunsten der Konsumenten wieder abgebaut werden kann.

Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, die Prioritäten-Formel darzustellen. Es sei hier nur so viel gesagt, daß sich die Industriepriorität aus der Summe der aufgeführten positiven Wirkungen einer Investition errechnet. Zur Messung der Effekte wurde ein kompliziertes Instrumentarium mit einer Vielzahl von mathematischen Formeln entwickelt.[1] Eine vereinfachte Formel hat Higgins für die Regierung von Ceylon ausgearbeitet. Für eine Projektauswahl sind folgende Komponenten maßgeblich: Der Ausstoßeffekt, der

---

1) Vgl. hierzu die Darstellung bei Higgins: Economic Development ..., a.a.O., S. 655 und den dazugehörigen Anhang.

Beschäftigungseffekt und der Zahlungsbilanzeffekt. Nach Berechnung der jeweiligen Bewertungskriterien kann eine Ordnung und schließlich eine Auswahl der Projekte mit den höchsten Prioritäten erfolgen.[1)]

Für unsere Aufgabenstellung wurde das Prioritätenproblem nur stark vereinfacht in seinen Grundzügen dargestellt. Was aber hier allgemein für Industrieinvestitionen an Bedingungen herausgearbeitet wurde, ist auch für die Auswahl der unter Zollschutz aufzubauenden Industriezweige zu berücksichtigen. Im Rahmen eines wohldurchdachten Entwicklungsprogramms sollte die Gewährung von Schutzzöllen tatsächlich nur unter solchen Gesichtspunkten erfolgen.

V. Zollschutz in den verschiedenen Stadien der Industrialisierung

Die Auswahl der zu schützenden Industrieprojekte richtet sich nicht nur nach der zugewiesenen Priorität, sondern hängt auch von der Entwicklungsstufe eines Landes ab. Hoffmann[2)] wies bereits darauf hin, daß die industrielle Entwicklung eines Landes sich im allgemeinen zuerst im Konsumgütersektor vollzieht, während sich später die Schwerpunkte auf die Investitionsgüterindustrie verlagern. In jüngster Zeit hat H. Hesse[3)], dessen Ausführungen grundsätzlich mit den Erkenntnissen Hoffmanns übereinstimmen, gezeigt, daß die Importsubstitution im Zuge der Industrialisierung stufenweise für verschiedene Importgüter einsetzt. Daraus sind ebenfalls die einzelnen Stadien der Industrialisierung ab-

---

1) Higgins: Sektorale und regionale Analyse..., a.a.O., S. 125 ff.

2) Walther Hoffmann: Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse, Jena 1931, S. 94.

3) Helmut Hesse: Die Industrialisierung der Entwicklungsländer in ihren Auswirkungen auf den internationalen Handel. In: Harald Jürgensen (Herausgeber): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1963, S. 333 ff.

zulesen. Zunächst aber einige kurze Bemerkungen über die Bedeutung der Importe bei der Industrialisierung.

1. Importe als Anreiz zur Industrialisierung

Wie es zur Substitution der verschiedenen Importgüter kommen kann, hat Hirschman[1] instruktiv dargestellt. Eine der großen Schwierigkeiten bei der industriellen Entwicklung ist der Mangel an Kenntnissen über den inländischen Markt.[2] Die Beobachtung der Importe schafft jedoch für Investoren und Unternehmer eine bessere Markttransparenz. Importe liefern nämlich den eindeutigen Beweis, daß ein Markt mit der entsprechenden Nachfrage vorhanden ist. Wenn die Einfuhren eines Erzeugnisses einen gewissen Umfang annehmen, so wird schließlich der Punkt erreicht, von dem ab eine heimische Produktion des Gutes ökonomisch sinnvoll wird. Diesen Punkt bezeichnet Hirschman als die "heimische Produktionsschwelle"[3]. Auf diese Weise können nach und nach die verschiedensten Artikel durch eine Inlandsproduktion ersetzt werden. Im allgemeinen werden nur solche Importgüter nicht substituiert, deren importierte Menge im Vergleich zur heimischen Produktionsschwelle relativ gering bleibt. Ist die heimische Produktion in Gang gekommen, so ist entsprechend dem Erziehungsargument die Einfuhr zu hemmen. Bei welcher Menge an Einfuhren die Produktionsschwelle erreicht ist, darüber macht Hirschman allerdings keine Aussagen. H. Hesse führt aus, daß als hinreichend groß oft schon die Menge angesehen wird, "bei der einige Unternehmen von wirtschaftlich sinnvoller Größe ihre Kapazität voll auslasten können"[4]. Werden die Einfuhren schon dann gestoppt, wenn die Auslastung der Kapazität nur eines Betriebes gesichert ist, muß mit monopolistischen Praktiken auf dem Inlandsmarkt gerechnet

---

1) Hirschman, a.a.O., S. 120 ff.

2) Ebenda, S. 120. Siehe auch den dort zitierten Henry G. Aubrey: Investment Decisions in Underdeveloped Countries. In: Capital Formation and Economic Growth, Princeton 1955, S. 397 ff.

3) "domestic production threshold" (Hirschman, a.a.O., S. 121.)

4) H. Hesse: Die Industrialisierung..., a.a.O., S. 335.

werden, da sowohl inländischer als auch ausländischer Wettbewerb fehlt.[1)]

In diesem Sinne ist daher die Warnung Hirschmans zu verstehen, Importrestriktionen nicht zu streng und vor allem nicht zu früh einzusetzen. Sie würden die anregende Wirkung auf die Industrialisierung vermindern oder überhaupt ausschliessen. Daraus zieht er den wesentlichen Schluß für die Handelspolitik, daß Erziehungszölle nicht eher gegeben werden dürfen, als die industrielle Unternehmung errichtet ist. Wenn also überhaupt Schutzzölle gewährt werden sollen, dann erst von diesem Zeitpunkt ab. Bevor eine junge Industrie ins Leben gerufen worden ist, sollen protektionistische Praktiken auf alle Fälle unterbleiben. Weiterhin ist nach Meinung Hirschmans vor Inkrafttreten eines Zollschutzes zu prüfen, ob eventuell auch Steuerprivilegien zur Förderung der neuen Industrien ausreichen. Ist das nicht der Fall, soll der Zollschutz nur dann gewährt werden, wenn damit zu rechnen ist, daß die zu erziehenden Unternehmungen im Ausbauzustand einen vorgeschriebenen Prozentsatz der inländischen Nachfrage nach dem zu schützenden Gut befriedigen können.[2)]

Die Forderung, einen Zollschutz erst dann zu gewähren, wenn die industrielle Fertigung eingesetzthat, ist nicht ganz unproblematisch. Es fehlen dann nämlich - jedenfalls für private Unternehmer - entscheidende Anreize, das unternehmerische Risiko einer industriellen Neugründung einzugehen. Das gleiche gilt für eventuelle Direktinvestitionen ausländischer Firmen in Entwicklungsländern, da sich solche Unternehmungen häufig erst durch das Vorhandensein eines schützenden Zolltarifs anlocken lassen.

2. Stadien der Industrialisierung

Da anzunehmen ist, daß der Bedarf an industriellen Fertigwaren, Produktionsmitteln und Investitionsgütern im Rahmen

---

1) H. Hesse: Die Industrialisierung ..., a.a.O., S. 335.
2) Hirschman, a.a.O., S. 123 f.

des Industrialisierungsprozesses sich wandeln wird, wollen wir an Hand der bei H. Hesse herausgearbeiteten Stadien der Industrialisierung zeigen, welche Industriezweige in den einzelnen Epochen unter Zollschutz aufgebaut werden können. In dem Maße, wie die Importsubstitution bei den Gütern mit großer Nachfrage in Gang kommt, schreitet auch der Industrialisierungsprozeß fort. Davon ausgehend lassen sich folgende Stadien der Industrialisierung unterscheiden:[1)]

Im ersten Stadium der Industrialisierung wird das Hauptaugenmerk auf die Herstellung von kurzlebigen Konsumgütern und Massenartikeln gelegt. Die inländische Nachfrage nach solchen Artikeln ist sehr groß, was die umfangreichen Einfuhren zeigen. Es steht daher ein relativ ausgedehnter Markt für eine Eigenproduktion zur Verfügung. Besonders geeignet in diesem Stadium ist die Herstellung von Nahrungsmitteln, die Textil- und Bekleidungsindustrie und all ihre vorgelagerten Stufen (Spinnereien, Webereien, Färbereien, Schneidereien) sowie die Lederindustrie u.ä.

Diese Leichtindustrien weisen eine Vielzahl von Vorteilen auf, und es kann ihnen zweifellos eine hohe Priorität zugewiesen werden. Die Erzeugnisse können in der Regel arbeitsintensiv produziert werden. Das erlaubt die Einrichtung einer großen Zahl von Arbeitsplätzen, vor allem auch für ungelernte Hilfsarbeitskräfte. Die Tätigkeit erfordert meist keine allzu große technische Fertigkeit. Da die Einfuhr solcher Güter bisher die Devisenbilanz nicht unwesentlich belastet hat, trägt die Importsubstitution besonders zur Devisenersparnis bei. Die Rohstoffe für die Herstellung derartiger Konsumgüter können zum großen Teil aus der eigenen Volkswirtschaft - vor allem aus der Landwirtschaft - gewonnen werden. Es werden also im allgemeinen außer für die unvermeidlichen Einfuhren von Investitions- und Produktionsgütern (z.B. Kraftstoffe) keine zusätzli-

---

1) Vgl. im folgenden H. Hesse: Die Industrialisierung ..., a.a.O., S. 336 ff.

chen Devisen für erhöhte Rohstoffeinfuhren erforderlich. Daneben werden für landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe neue Absatzmärkte geschaffen.[1] Dies erlaubt ein gleichgewichtiges Wachstum des industriellen und des landwirtschaftlichen Sektors der Volkswirtschaft. Nicht zuletzt haben die Leichtindustrien den Vorzug, daß die Produktion dieser Güter des täglichen Bedarfs in den Entwicklungsländern nicht völlig unbekannt ist. Es wird deshalb nur erforderlich, die Produktionskapazitäten zu erhöhen und die industriellen Fertigungsmethoden einzuführen. Heimarbeit und handwerkliche Arbeitsweise müssen zum industriellen Fertigungsprozeß übergehen.

Da also der Aufbau solcher Industriezweige im allgemeinen nicht allzu schwierig ist und diese eine ganze Reihe von Vorteilen aufweisen, dürften Investitionen in diesem Teilbereich der Industrie am Anfang der Industrialisierung hohe Prioritäten erhalten. Für die Schutzzollpolitik bedeutet das, daß den Leichtindustrien, solange sie noch nicht wettbewerbsfähig sind, Erziehungszölle von ausreichender Höhe und Dauer gewährt werden sollten.

Während das erste Stadium der Industrialisierung nach Ansicht H. Hesses die meisten Entwicklungsländer bereits in den fünfziger Jahren durchlaufen haben, befindet sich heute der größte Teil im zweiten Stadium.[2] In dieser nächsten Stufe gehen die Entwicklungsländer dazu über, "Produktionsmittel zu produzieren, wie Zement, Kunstdünger, Petroleumprodukte und Papier sowie einige weniger häufig nachgefragte Konsumgüter kurzlebiger Art, wie Pharmazeutika, Toiletteartikel und Gummierzeugnisse".[3] Die Importsubstitution spielt zwar noch eine recht bedeutende Rolle, doch schreitet sie

---

1) "Light industries require fewer resources and their capital turnover is more rapid; they are able to yield a quick profit and it is easier to train the labour forces to man them; they can mean substantial savings in transport, serve local markets and create local employment ..." (United Nations: Science and Technology for Development, Volume IV. Industry, New York 1963, S. 15.)

2) H. Hesse: Die Industrialisierung ..., a.a.O., S. 336.

3) Ebenda.

jetzt nicht mehr so schnell voran wie in den ersten Stadien der Industrialisierung. Die Erziehung der jungen Industrien unter Zollschutz hat auch auf dieser Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung immer noch ihre Berechtigung, doch sollte der Zollschutz infolge der Kosten- und Preiswirkungen vorsichtiger angewandt werden.

In das dritte Stadium der Industrialisierung sind nach Auffassung von H. Hesse nur einige wenige fortgeschrittene Entwicklungsländer wie Brasilien, Argentinien, Mexiko und Südafrika eingetreten. Die industrielle Verflechtung gewinnt in diesem Stadium besondere Bedeutung. Es findet zwar noch Importsubstitution statt, aber nicht mehr in dem Maße wie in den Anfangsstadien der Industrialisierung. Das neue Angebot ersetzt nicht etwa frühere Einfuhren, sondern befriedigt eine im Zuge des Industrialisierungsprozesses neu entstandene Nachfrage.[1] In diesem dritten Stadium wird die Herstellung von Produktionsmitteln und langlebigen Verbrauchsgütern aufgenommen bzw. erweitert. Es werden Maschinen und Transporteinrichtungen produziert, auch die chemische Industrie spielt eine größere Rolle, und vor allem die Schwerindustrie wird aufgebaut.

Einen wichtigen Grund für die Errichtung von Grundstoffindustrien in lateinamerikanischen Ländern sieht Teichert darin, daß in diesen Industriebetrieben, obwohl sie für den Anfang kostspielig sind, mit steigendem Ausstoß das Gesetz der Massenproduktion wirksam wird und darüber hinaus die jungen Staaten durch die Verfügbarkeit über Investitionsgüterindustrien von Kapitalimporten und Bewegungen auf den Ausländsmärkten unabhängiger werden.[2] Es ist nicht ganz ungefährlich, wenn sich Entwicklungsländer - auch wenn sie zu den wirtschaftlich stärker entwickelten gehören - von solchen Gesichtspunkten leiten lassen und die genannten Industriegruppen hinter hohen Zollmauern aufbauen. Denn es erscheint fraglich, ob gerade diese Wirtschaftszweige, die

---

1) H. Hesse: Die Industrialisierung ..., a.a.O., S. 337.
2) Teichert, a.a.O., S. 262 f.

doch in erheblichem Ausmaß kapitalintensiv produzieren, hochqualifiziertes Fachpersonal und einen hohen Stand an technischem Wissen erfordern, in Entwicklungsländern jemals wettbewerbsfähig werden können. Es wäre daher unter Umständen günstiger, die komparativen Vorteile der Industrieländer zu nutzen und diese Güter einzuführen, vor allem deshalb, weil hohe Preise für Produktionsmittel in nachgelagerten Wirtschaftszweigen (Industrie und Landwirtschaft) zu Kosten- und Preisanstieg führen müssen. Damit werden inflationäre Tendenzen gefördert und die Exportfähigkeit vermindert.

Es sollten daher Entwicklungsländer, die bereits in das dritte Stadium der Industrialisierung eingetreten sind, sich mit dem Gedanken vertraut machen, Schritt für Schritt den Liberalisierungstendenzen in der Weltwirtschaft zu folgen und die Produktivität der anfangs errichteten Leichtindustrien zu verbessern. Fürs erste käme dann der Abbau solcher Zölle in Frage, die aus Erziehungsgründen eingeführt worden sind. Die schon länger bestehenden Konsumgüterindustrien müssen langsam dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt werden, während bei Investitions- und Anlagegütern der Import aus den alten Industrieländern wohl am vorteilhaftesten sein wird. Überhaupt scheint es für die Entwicklungsländer günstiger zu sein, wenn sie weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, die Produktion auszudehnen, bei der sie komparative Kostenvorteile besitzen, bzw. noch erlangen können. Das bedeutet eine Ausweitung der landwirtschaftlichen und der Rohstoffproduktion in den aufgezeigten Grenzen und eine Beschränkung auf die industriellen Tätigkeiten, die im ersten und teilweise noch im zweiten Stadium der Industrialisierung begonnen wurden.

VI. Höhe und Dauer des Zollschutzes

Allgemeine Aussagen über die erforderliche Höhe der Zollsätze lassen sich nicht machen, da die Verhältnisse von Land zu Land und von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig verschieden sind. Bei der Einführung eines wirkungsvollen

Erziehungszollsystems ist es wichtig, daß sich die Zollpolitik an volkswirtschaftlichen und nicht an fiskalischen Gesichtspunkten orientiert.[1] Für die Festsetzung der Höhe eines Schutzzolls ist maßgeblich die Differenz zwischen Inlandspreis und Importpreis eines Erzeugnisses. Sie soll durch eine Verteuerung der Importware mindestens ausgeglichen werden. Im allgemeinen ist der Zollsatz noch etwas höher anzusetzen, um die stärkere Stellung ausländischer Marken auf dem Inlandsmarkt zu brechen und um Qualitätsunterschieden durch Preiswettbewerb begegnen zu können. In dieser Hinsicht kann die Schutzzollpolitik Unterstützung durch direkte Importbeschränkungen und durch administrativen Protektionismus finden. Luxuswaren müssen einem hohen, am besten prohibitiv wirkenden Zoll unterliegen. Zum Teil bestehen für sie sogar direkte Importbeschränkungen oder überhaupt Einfuhrverbote. Da eine Inlandsproduktion solcher Güter ebenfalls unerwünscht ist, muß diese durch entsprechende Maßnahmen (Steuern, Verbote) unterbunden werden.

Die Höhe der Importzölle variiert weiterhin je nach Verarbeitungsgrad der Industrie und je nach ihrer Wichtigkeit für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der Durchschnittszollsatz für industrielle Fertigwaren liegt in Mexiko bei 53 % vom Wert, für Produktionsmittel, Rohstoffe und Halbzeuge bei 15 %.[2] Ob der Durchschnittszollsatz für Fertigerzeugnisse einen ausreichenden Schutz gewährt oder ob er zu hoch angesetzt wurde, darüber läß sich, ohne daß man die Kosten- und Preisrelationen bei der Inlandsproduktion und den Einfuhren kennt, nichts aussagen. Doch scheint der Zollsatz auf Produktionsmittel und die anderen Vorfabrikate eher fiskalischer Natur und vom Schutzgedanken her gesehen überflüssig zu sein. Ähnliche Verhältnisse herrschen in der Republik Sudan, wo Produktionsmittel mit Zollsätzen zwischen 10 und 40 % belastet sind.[3]

---

1) Siehe Seite 137 f.
2) Lichey, a.a.O., S. 89.
3) Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 231.

Im Hinblick auf die Dauer des Zollschutzes wurde bereits geschildert, daß vielfach die ursprünglich vorgesehene Zeitspanne weit überschritten wird oder daß häufig der Zoll überhaupt nicht wieder abgebaut wird. Doch werden von den zuständigen Behörden Pläne aufgestellt, in denen die Zeitdauer des Schutzes heimischer Industriezweige geregelt ist. So haben die Planungsstellen in Mexiko hinsichtlich des Zollschutzes eine Einteilung in Grundindustrien, lebensnotwendige Industrien und Sekundärindustrien getroffen.[1)]

1. Die Grundindustrien. Zu diesem Wirtschaftszweig werden die Energieerzeugung, die Mineralölindustrie, die Eisen- und Stahlindustrie, die chemische Industrie einschließlich der Düngemittelindustrie sowie die Zementfabrikation gerechnet. Der Zollschutz wird den Grundindustrien generell zehn Jahre gewährt. Bis dahin müssen diese Wirtschaftszweige so weit entwickelt sein, daß der Zoll wieder abgebaut werden kann.

   Der fortgeschrittenen Entwicklungsstufe entsprechend wird in Mexiko das Hauptaugenmerk auf den Schutz der Grundindustrien gelegt. Man ist der Auffassung, daß vorläufig noch Schutzmaßnahmen gegen den Wettbewerb des Auslandes aufrechterhalten werden müssen, da ein befriedigender Ausbau der Grundindustrien noch nicht in allen Branchen und Stufen erreicht werden konnte. Zwar steht Mexiko tatsächlich schon an der Schwelle zum Industriestaat, doch sollte trotzdem abgewogen werden, ob diese Produktionsgüter nicht eingeführt und die Kostenvorteile der alten Industrieländer wahrgenommen werden sollten.

2. Die lebensnotwendigen Industrien. Zu dieser Gruppe wird der größte Teil der Konsumgüterindustrie wie Nahrungsmittel, Textilien, Schuhe, Seifen, Getränke etc. gezählt. Der Zollschutz wird für sieben Jahre

---

1) Siehe im folgenden Lichey, a.a.O., S. 79, 85 und 89.

aufrechterhalten. Wie die geschichtliche Entwicklung i Europa und in Japan zeigt, kam früher vor allen Dingen der Textilindustrie als Schrittmacher für die Industrialisierung besondere Bedeutung zu. Die Beispiele England Frankreich und Japan beweisen diese Tatsache. In Japan wurde die Industrialisierung eingeleitet durch die Errichtung großer staatlicher Seidefabriken und Baumwollspinnereien.[1)]

Obwohl in Mexiko dieser Wirtschaftsgruppe hinsichtlich des Zollschutzes nur zweitrangige Bedeutung zugemessen wird, dürfte der Aufbau dieses Sektors der heimischen Industrie bereits weit fortgeschritten sein. Die Regierungsstellen sollten deshalb dazu übergehen, diese schon länger bestehenden Konsumgüterindustrien langsam dem internationalen Wettbewerb auszusetzen, um sie einerseits zur innerbetrieblichen Rationalisierung zu zwingen und um andererseits die Konsumenten zu entlasten, die ja über höhere Preise den Aufbau dieses zollgeschützten Industriezweiges mitfinanziert haben.

3. Die Sekundärindustrien. Die wenig glücklich als Sekundärindustrien bezeichneten Branchen umfassen die Genußmittel- und die Konservenindustrie, den Bau von Rundfunk- und Fernsehgeräten und von Kühlschränken und andere nicht als lebensnotwendig angesehene Gebrauchsgüter. Nur einige dieser Gruppe angehörenden Industrien, den sogenannten "neuen" oder "notwendigen" Industrien, wird ein Zollschutz für fünf Jahre gewährt. Dauerhafte Konsumgüter und Luxusgüter unterliegen einem verständlicherweise langfristig angesetzten, teilweise prohibitiv wirkenden Zoll. Dieser soll keine Erziehungsfunktion ausüben und ist eher aus Devisenbilanzgründen zu erklären.

Ob diese zeitliche Abgrenzung des Zollschutzes von seiten der Regierungsstellen eingehalten werden kann, ist nicht

---

1) Ehrlicher, a.a.O., S. 116 f. Vgl. hierzu auch Muddathir, a.a.O., S. 234 und Lewis, a.a.O., S. 264.

sicher. Doch ist es von Vorteil, wenn die Planungen so weit gehen, den Schutz auf eine gewisse Zeit zu beschränken; bildet doch ein solches Datum eine feste Grundlage für private Investitionsvorhaben.

VII. Arbeitsintensive oder kapitalintensive Produktion?

Die Entscheidung über arbeits- oder kapitalintensive Produktionsweise ist davon abhängig zu machen, ob ein Land über- oder unterbevölkert ist und ob Arbeitslosigkeit herrscht oder nicht. In allen Entwicklungsländern ermöglicht der Aufbau einer eigenen Konsumgüterindustrie infolge der Importsubstitution die Verwendung der knappen Devisen für die unerläßlichen Importe von Kapitalausrüstungen. Gerade in übervölkerten Ländern mit starker Arbeitslosigkeit ist im Konsumgüterbereich die Schaffung einer großen Zahl von Arbeitsplätzen möglich. Für die meisten Entwicklungsländer kann daher vorgeschlagen werden, die jungen Industrien arbeitsintensiv und nicht kapitalintensiv produzieren zu lassen, da die Arbeitskraft billig ist und es in der Hauptsache darum geht, die Arbeitslosigkeit zu beseitigen.[1] Dieser Vorschlag hat den weiteren Vorteil, daß auf die allerneuesten Anlagen verzichtet werden kann und - wie es etwa Mexiko tut - gebrauchte Maschinen eingeführt werden können. Mexiko importiert aus den Vereinigten Staaten Maschinen, die zwar in den Vereinigten Staaten veraltet und abgeschrieben aber noch keineswegs abgenutzt sind und in dem wirtschaftlich weniger entwickelten Mexiko gute Verwendung finden.[2] Diese weniger stark automatisierten Anlagen haben den weiteren Vorzug, daß sie im allgemeinen leichter zu bedienen und zu reparieren sind.

Hat ein Land nicht über Arbeitslosigkeit zu klagen, so kann durchaus die kostengünstige kapitalintensive Produktionsmethode aufgenommen werden.[3] Häufig wird deshalb von seiten

---

1) Teichert, a.a.O., S. 260.

2) Lichey, a.a.O., S. 89.

3) Vgl. Rudolf Stucken: Entwicklungshilfe im Sudan. Eine Felduntersuchung. In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27. - 30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 228.

der Entwicklungsländer der Kauf gebrauchter oder älterer Anlagegüter abgelehnt. Die staatlichen und unternehmerischen Entscheidungen sind von dem Wunsche beherrscht, möglichst die technisch neuesten Anlagen zu besitzen und die Produktion nach den modernsten Erkenntnissen auszurichten. So kann etwa die Staffelung der Zollsätze für neuwertige und gebrauchte Maschinen darauf abzielen, eine moderne Ausstattung der neuen Werke herbeizuführen. Gebrauchte Maschinen werden folglich vielfach mit einem höheren Importzoll belastet als neue, oder die Einfuhr wird völlig unterbunden. Andere Länder gewähren eine steuerliche Abschreibung nur auf fabrikneue Anlagen.[1] Andererseits stellt die kapitalintensive Produktionsweise höhere Devisenanforderungen, was bei der Knappheit an Kapital und Devisen zu Schwierigkeiten führen kann. Im allgemeinen wird aber die optimale Faktorkombination zwischen diesen beiden Extremen liegen, so daß für die Errichtung eines Industrieprojektes mehrere Wahlmöglichkeiten bestehen.[2]

VIII. Welche Qualitäten sollen unter Zollschutz produziert werden?

Für den Erfolg der Schutzzollpolitik ist es nicht unwichtig, welche Qualitäten unter Zollschutz hergestellt werden sollen. Für den inländischen Bedarf scheint es - was den Preis anbelangt - vorteilhafter zu sein, wenn zunächst solche Industrien herangezogen werden, die geringere und daher billigere Qualitäten eines bestimmten Artikels produzieren. In diesem Fall wäre die Preiswettbewerbsfähigkeit mit Importgütern am ehesten herzustellen. Andererseits wird es doch schwierig sein, für die eigenen schlechteren Qualitäten die entsprechenden Absatzchancen auf dem heimischen Markt zu schaffen. Man denke auch an solche Entwicklungsländer, die mehr und mehr versuchen, ausländische Touristen anzuziehen. Gerade für den Fremdenverkehr, der als wichtiger Devisenbringer gilt, muß aber das Angebot an Nahrungsmitteln auf einem hohen Niveau stehen. Auch für

---

1) Giesecke, a.a.O., S. 20 und 127.

2) United Nations: Science and Technology for Development, Volume IV. Industry, a.a.O., S. 18 f.

die Exportindustrien sind - wie schon oben angedeutet - hohe Qualitäten eine wichtige Voraussetzung dafür, daß sie überhaupt auf den Weltmärkten Fuß fassen können. Schließlich ist es besonders für die weiterverarbeitende Industrie von Nachteil, wenn sie geringere Qualitäten verarbeiten muß, da die unvermeidlichen Ausfälle einen sinnlosen Aufwand bedeuten. Es sollte daher von vornherein die Herstellung möglichst hochwertiger Güter angestrebt werden. Vor allen Dingen darf der Zollschutz nicht dazu führen, daß Anstrengungen hinsichtlich der Qualitätsverbesserung unterbleiben.

IX. Finanzwirtschaftliche Aspekte der Schutzzollpolitik

Der Anteil der Importzölle an den gesamten Staatseinnahmen betrug im Jahre 1959 (bzw. 1959/60) 35 % in Malaya, 34 % in Nord-Borneo, 35 % in den Philippinen, 30 % in Sarawak und 29 % in Thailand[1], wobei sie einen sehr großen Anteil an der indirekten Besteuerung ausmachen.[2] Diese Staatseinnahmen werden nicht bloß von reinen Finanzzöllen (etwa auf Luxusgüter) bestritten, sondern in nicht unbedeutendem Ausmaß auch von Schutzzöllen. Obwohl im allgemeinen scharf zwischen Finanz- und Schutzzöllen unterschieden wird, spielen auch die Schutzzölle im öffentlichen Haushalt eine recht gewichtige Rolle. Zwar stand lange Zeit - selbst noch nach dem zweiten Weltkrieg - bei der Gestaltung der Zolltarife der Einnahmezweck eindeutig im Vordergrund[3], doch

---

1) Berechnet nach Angaben in United Nations: Economic Survey of Asia and the Far East 1959, Bangkok 1960, S. 150 f. Siehe auch Schnittger, a.a.O., S. 129 f.

2) Für Thailand stellt König fest, daß 1958 Einnahmen aus indirekten Steuern allein auf dem Außenhandelssektor rund 55 % der gesamten Steuereinnahmen ausmachten, wogegen im selben Zeitraum in der Bundesrepublik Steuern auf die Einkommensverwendung, einschließlich der Zölle, also die gesamten indirekten Steuern, nur 46,8 % des Steueraufkommens insgesamt betrugen. (Norbert König: Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern. Das thailändische Beispiel, Berlin 1963, S. 79 f.)
Siehe in diesem Zusammenhang auch Schnittger, a.a.O., S. 160 und Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 32.

3) Schnittger, a.a.O., S. 158.

werden heute immer mehr Zölle aus protektionistischen und aus Zahlungsbilanzgründen eingeführt. Da die Zölle eine wesentliche Einnahmequelle im Staatshaushalt der Entwicklungsländer bilden, jedoch Schutz- und Finanzfunktionen einander häufig entgegenlaufen, kann es vorkommen, daß die Zollpolitik in einem ausgesprochenden Widerspruch zu den Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung steht.[1] So werden Schutzzölle aus Gründen der Einnahmeerzielung nicht schnell genug wieder abgebaut oder es werden Kapitalgüter besteuert, die für das wirtschaftliche Wachstum äußerst wichtig sind und deren Einfuhr deshalb möglichst unbehindert erfolgen müßte. Dieses Dilemma ist dadurch zu erklären, daß die Entwicklungsländer noch keine geeigneten anderen Einnahmequellen erschlossen haben, so daß die öffentliche Hand immer noch in der Hauptsache auf Einnahmen aus der indirekten Besteuerung angewiesen ist.

Die Höhe der Einnahmen ist abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage. Ist die Nachfrage nach dem zu verzollenden Gut sehr elastisch, wird der Rückgang der Einfuhren sehr stark, der fiskalische Effekt sehr gering sein. Ist die Elastizität der Nachfrage dagegen gering, wird das Zollaufkommen für den Staat recht bemerkenswert, die Abnahme der Importe in diesem Fall allerdings nahezu Null sein.[2] Für die Errichtung junger Industrien bedeutet dies, daß die importierten Güter im Inland zwar teurer geworden sind, jedoch immer noch eine marktbeherrschende Stellung einnehmen. Die Marktchancen für heimische Produkte stehen deshalb relativ schlecht, es sei denn, die Regierung setzt zusätzlich direkt importbeschränkende Maßnahmen ein.

Beabsichtigt ein Entwicklungsland die Erziehung einer heimischen Industrie mit Hilfe von Schutzzöllen, so muß es nach einigen Jahren des Protektionismus langsam aber stetig den Abbau der Zölle vornehmen. Damit verringert sich die Be-

---

1) Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, a.a.O., S. 231 f.

2) Bertrand, a.a.O., S. 299 f.

deutung des Schutzzolls als Einnahmequelle des Staates. Doch solange sich das Land in den Stadien der Industrialisierung befindet, in denen noch in großem Ausmaß Importsubstitution betrieben wird, wird der Schutz anderer Industrien neue Einnahmequellen erschließen. Soweit die Regierungen aus den bereits dargelegten Gründen dazu übergehen, die Einfuhr hochbesteuerbarer nichtlebensnotwendiger Konsumgüter nicht mehr durch Zölle, sondern mit Hilfe von Kontingenten oder Importverboten niedrig zu halten, wird allerdings die Ertragskraft der Importzölle geschwächt, da quantitative Importrestriktionen keinen positiven Beitrag zu den Staatseinnahmen leisten.[1] Schließlich werden Schutzzölle zuweilen derartig hoch angesetzt, daß sie wie Importverbote prohibitiv wirken. Damit sind die Einnahmen aus diesem Zoll gleich Null.[2]

Der Wandel in den gesamtwirtschaftlichen und handelspolitischen Zielsetzungen in den letzten Jahrzehnten mag den Rückgang der Erträge aus der Importbesteuerung im Vergleich zum gesamten Haushaltsvolumen in den fünfziger Jahren bewirkt haben. Nach den Untersuchungen Schnittgers tritt der Einnahmezweck mehr und mehr hinter den neuen handelspolitischen Zielsetzungen zurück.[3]

---

1) Schnittger, a.a.O., S. 160 f.
2) United Nations: Processes and Problems ..., a.a.O., S. 65.
3) Schnittger, a.a.O., S. 161.

D. Die Stellung der Entwicklungsländer im Welthandel und in den Welthandelsorganisationen

I. Das Brüsseler Zolltarifschema und die Einfuhrzolltarife der Entwicklungsländer

Bei der Durchsicht verschiedener Einfuhrzolltarife, die in den Entwicklungsländern Anwendung finden, läßt sich feststellen, daß deren Gestaltung ebenso unterschiedlich ist wie die wirtschaftliche Struktur der einzelnen Länder. Während noch viele Staaten mit einem ganz kurzen, primitiv gegliederten Zolltarif auskommen, hat bereits eine ganze Reihe von Ländern das Brüsseler Zolltarifschema übernommen und damit die Tarife nach den modernsten wirtschaftlichen Erkenntnissen aufgebaut. Folgende Entwicklungsländer verwendeten im April 1964 das Brüsseler Zolltarifschema in der Fassung des Berichtigungsprotokolls vom 1. Juli 1955:[1)]

In Afrika: Algerien, Burundi, Dahomey, Elfenbeinküste, Gabun, Guinea, Kamerun, Komoren-Inseln, Kongo (Brazzaville), Kongo (Leopoldville), Lybien (gekürzt), Madagaskar, Mali, Marokko, Mauretanien, Niger, Ober-Volta, Reunion, Ruanda, Senegal, Togo, Tschad, Tunesien, die Vereinigte Arabische Republik und die Zentralafrikanische Republik.

In Amerika: Argentinien (Tarif noch nicht in Kraft), Bolivien, Brasilien (Schema 1950), Franz. Guayana, Guadeloupe, Haiti, Kuba, Martinique, St. Pierre und Miquelon (Schema 1950) und Surinam.

In Asien: Irak (gekürzt), Jordanien, Kambodscha, Laos, Libanon, Pakistan, Philippinen (Schema 1950), Syrien und Thailand.

Außerdem wird das Brüsseler Zolltarifschema von der Lateinamerikanischen Freihandelszone und der Arabischen Liga angewandt, so daß deren Partnerländer allmählich das Schema übernehmen werden.

---

1) Rundschreiben des Deutschen Industrie- und Handelstags vom 7. April 1964.

Das Brüsseler Abkommen über das Zolltarifschema[1] dient der Einreihung der Waren in die Zolltarife. Das Schema enthält ein vierstelliges Ziffernsystem, in das sämtliche Zollpositionen aufgenommen sind. In 99 Kapiteln werden etwa 1200 tarifmäßige Warenbezeichnungen spezifiziert. Zur Einführung des Schemas kam es, weil durch den allmählichen Wegfall der mengenmäßigen Beschränkungen in der Nachkriegszeit die Zölle stärkere Bedeutung erhielten. Es soll die Zolltarifverhandlungen vereinfachen und internationale Vergleiche der Außenhandelsstatistiken, soweit sie die Zölle betreffen, erleichtern. Die Vertragspartner verpflichten sich, sämtliche Positionen des Schemas zu übernehmen und diese nicht zu ändern. Ebenso werden die Vorschriften und Auslegungen zum Schema voll anerkannt (Art. II). Das Schema betrifft nur die Gliederung des Tarifs, die vertragsschließenden Teile übernehmen jedoch durch dieses Abkommen keinerlei Verpflichtungen hinsichtlich der Höhe der Zollsätze (Art. VII).

Im Rahmen des Abkommens wurde auch eine einheitliche Begriffsbestimmung des Zollwertes festgelegt, die für alle Vertragspartner verbindlich ist. Ein "Ausschuß für den Zollwert" gibt Auskünfte und Erläuterungen, macht Vorschläge zur Verbesserung des Schemas und prüft die Vorschriften in den verschiedenen Staaten auf ihre Übereinstimmung mit dem Abkommen. Schließlich wurde noch ein Abkommen über die Gründung eines Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens geschlossen.

Gegenüber den kurzen, primitiven Zolltarifen, die in den Entwicklungsländern früher angewandt wurden, stellt das Brüsseler Zolltarifschema "einen beträchtlichen Fortschritt dar, denn durch die Vermehrung der Zollpositionen kann den Erfordernissen der Wirtschaftsentwicklung besser Rechnung getragen werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die Erhöhung der Zolleinnahmen als auch bezüglich der bevorzugten Behandlung von Gütern für den Wirtschaftsaufbau".[2] So konnte es etwa in Thailand früher vorkommen, daß sowohl Güter,

---

1) Siehe Bundesgesetzblatt 1952 II Nr. 1 vom 18.1.1952, S. 1.
2) König, a.a.O., S. 91.

die für die wirtschaftliche Entwicklung äußerst wichtig waren, als auch ausgefallene Luxusgüter in der Sammelkategorie 198 (der letzten Position des alten thailändischen Zolltarifs) mit dem Standardsatz von 25 % verzollt wurden. Dies war im ersten Fall zu hoch, im zweiten Fall jedoch viel zu niedrig.[1)]

Die Einfuhrzolltarife der Entwicklungsländer enthalten spezifische (Gewichts-) oder Wertzölle. Der spezifische Zoll wird als Geldbetrag pro Einheit des importierten Gutes erhoben, während der Wertzoll in Prozent vom Wert des Erzeugnisses errechnet wird. Der verwaltungsmäßig leichter zu handhabende spezifische Zoll weist je nach den Preisbewegungen einen wechselnden Zollschutz auf. Bei steigenden Importpreisen verliert der Zollschutz an Bedeutung.[2)] Ein Wertzoll gewährt dagegen auch bei sich verändernden Preisverhältnissen konstanten Zollschutz. Er ist jedoch verwaltungstechnisch schwieriger zu handhaben; vor allem die Wertbemessung bereitet Schwierigkeiten. Bei ansteigendem Importpreisniveau ist dafür mit zunehmenden Staatseinkünften zu rechnen. In den Zolltarifen der Entwicklungsländer sind sowohl spezifische als auch Wertzölle zu finden[3)], wobei letztere mehr und mehr das Übergewicht gewinnen.[4)]

---

1) König, a.a.O., S. 91. König zitiert in diesem Zusammenhang: Thailand Delegation: The Tax Structure of Thailand and its Relationship to Economic Growth, ECAFE/I&T/FED 2/30, 27. Okt. 1954, S. 5.

2) "A 20-cent tariff provides a different degree of protection when woolens are priced at $ 1.00, $ 2.00, and $ 4.00 per yard." (Kindleberger: International Economics, a.a.O., S. 181.)

3) Siehe z.B. den Einfuhrzolltarif der Republik Nigeria von 1958. (Federal Ministry of Information, Lagos (Herausgeber): Facts about Nigeria, 6. Customs and Excise, Lagos 1961, S. 7 ff.). Die jeweiligen Änderungen des Tarifs werden in deutscher Übersetzung veröffentlicht in: Deutsches Handels-Archiv. Herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft im Verlag des Bundesanzeigers, Köln.

4) So wurde in Argentinien durch ein Dekret vom 14. Nov. 1950 ein Wertzollsystem eingeführt, das bei Inkrafttreten Sätze von 3 - 60 v.H. des Wertes vorsah. (Roman Muziol: Die neuere Entwicklung des Wertzolls in der Weltwirtschaft. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 69 (1952 II), S. 148.)

Ein Blick in die Zolltarife einzelner Entwicklungsländer läßt den Schutzzollcharakter in der Staffelung der Zollsätze für die verschiedenen Waren, deren Produktion auch im Inland aufgenommen worden ist, sowie den importbeschränkenden Charakter der Zölle auf Luxusgüter erkennen. Andererseits fällt auf, daß in der Regel Güter, die der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes oder der Ernährung der Bevölkerung dienen, zwar geringeren Zollabgaben unterliegen, aber doch häufig zu hoch belastet werden. Zollfreiheit wird nur in relativ wenigen Fällen gewährt.

Der nach dem Brüsseler Zolltarifschema gegliederte brasilianische Tarif[1] weist vergleichsweise hohe Zollsätze auf. Eindeutig ist der Schutz der Kaffee-, Tee-, Mate- und Gewürzherstellung sowie der Lebensmittelindustrie zu erkennen. Hier finden durchwegs Sätze von 100 - 150 % Anwendung. Ebenso ist die Produktion industrieller Fertigwaren sehr stark geschützt. Die Zollsätze steigen mit der Höhe der Verarbeitungsstufe. So werden bei Leder-, Holzwaren und Textilien Sätze von 100, 120 und 150 % erhoben. Während die Einfuhr von Rohstoffen teilweise frei ist (Erze, Schlacken, Düngemittel), sind andere mit Sätzen zwischen 20 und 60 % belastet. Das kann - wie schon erörtert - fiskalische Gründe haben. Möglicherweise handelt es sich aber auch um einen Schutz inländischer Rohstoffproduzenten. Mit Hilfe des Zolls wird die Nachfrage der einheimischen verarbeitenden Industrie auf diese Rohstoffquellen gelenkt. Ähnlich ist es bei industriellen Anlagegütern. Auch diese weisen im allgemeinen eine gewisse Belastung auf; z.B. Maschinen und Apparate 10 - 80 %, Luft- und Wasserfahrzeuge 2 - 10 %, Präzissionsgeräte 4 - 60 %. Kraftwagen und -ersatzteile sind dagegen hoch mit 60 - 150 % zu verzollen. Da Brasilien zu den wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern gehört, wird eventuell mit diesen relativ hohen Zollsätzen eine entstehende eigene Investitionsgüterindustrie geschützt. Ist dies nicht der Fall, wird sich die Preiserhöhung bei

---

1) Siehe Deutsches Handels-Archiv, a.a.O., Jg. 1957, S. 3573 ff.

diesen Importgütern nur negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirken.

Im großen und ganzen ist der brasilianische Einfuhrzolltarif den Industrialisierungsbestrebungen des Landes angepaßt, wenn man auch bei deren genauer Kenntnis die einzelnen Zollpositionen kritischer analysieren könnte. Auffallend sind jedoch die hohen Zollsätze. Sie verursachen eine außerordentlich starke Verteuerung der eingeführten Waren, wenn sie nicht überhaupt prohibitiv wirken.

II. Zusammenschlüsse zu wirtschaftlichen Großräumen

1. Gründe für wirtschaftliche Zusammenschlüsse

Die bisherigen Untersuchungen beschränkten sich auf Probleme, die jeweils ein einzelnes Entwicklungsland betrafen. Mit den Zusammenschlußbestrebungen einer ganzen Reihe von jungen Staaten werden neue Fragen der Zollpolitik aktuell. Es geht in diesem Zusammenhang vor allem um die Gründung eines mehr oder weniger stark integrierten gemeinsamen Marktes als Zollunion oder als Freihandelszone.

Für viele Entwicklungsländer, insbesondere für die kleineren, stellt sich die Frage, ob die Größe des heimischen Marktes ausreicht, um eine optimale Ausnutzung der unter Zollschutz erstellten Anlagen zu gewährleisten. Von Vorteil für den Absatz der Produktion kann die Bildung eines wirtschaftlichen Großraumes sein. Ein Schutz für die jungen Industrien der Vertragspartner kann entweder durch einen gemeinsamen Außenzolltarif oder durch autonome Zolltarife der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländer erfolgen. Im Innern der Gemeinschaft wird dagegen eine Liberalisierung des Handels angestrebt. Auf diesem Wege läßt sich ein Zollabbau zwar nicht gegenüber sämtlichen Handelspartnern, doch zumindest gegenüber einer bestimmten Gruppe von Ländern erzielen.

Mit welchen Vorteilen ist nun bei der Bildung eines wirtschaftlichen Großraumes, sei es als lockere Zollunion, als

integrierter gemeinsamer Markt oder als Freihandelszone, zu rechnen? Als Zollunion wird ein gemeinsames Zollgebiet mit einem für alle Mitgliedsländer gleichartigen Außenzoll errichtet, während die Binnenzölle im Laufe einer Übergangsfrist wegfallen sollen. Desselbe gilt für eine Freihandelszone, nur mit dem Unterschied, daß die Partnerstaaten autonome Zolltarife nach außen haben können. In der Übergangszeit werden den Mitgliedstaaten Präferenzmargen gewährt.[1] In einem gemeinsamen Markt werden die Mitgliedsländer zu einer wirtschaftlichen Einheit verschmolzen. Neben eine gemeinsame Außenhandelspolitik treten Finanz-, Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik, die aufeinander abgestimmt werden. Ein einheitlicher Inlandsmarkt mit Freizügigkeit von Kapital und Arbeit wird geschaffen, wie er sonst nur innerhalb der Grenzen eines einheitlichen Staatsgebietes zu finden ist.[2]

Weitere Vorzüge eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses liegen in der Möglichkeit, die Massenerzeugung, d.h. die Herstellung bestimmter Güter in einem ständigen Fluß und in großen Mengen, einzuführen. Dadurch kann Vollbeschäftigung der Anlagen und der Arbeitskräfte sichergestellt werden. Die fixen Kosten pro ausgebrachte Einheit sinken, da sie langsamer als die Produktion anwachsen. Das gilt besonders für die Kosten des Ein- und Verkaufs, für die Lagerhaltung, die innere Verwaltung, die Forschung und die Planung der Erzeugung.[3] Damit ist die Grundlage für den Absatz zu günstigen Preisen gegeben, und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importgütern kann früher erreicht werden. Ein großer Markt und die Massenproduktion können am ehesten eine langsame Senkung der Außenzölle und ausländischen Wettbewerb ertragen. Häufig ist der Großbetrieb überhaupt Voraussetzung für das Anlaufen einer Produktion, da industrielle Produkte mitunter nur in der Massenfertigung und im Großbetrieb hergestellt werden können. Ein Großbetrieb kann aber nur dann rentabel

---

1) Vgl. Brasilianisches Bulletin. Herausgegeben von der Handelsabteilung der Brasilianischen Botschaft in Bonn, Juli 1964, Nr. 28, S. 3 f.

2) von Spindler, a.a.O., S. 264.

3) Ebenda, S. 265..

arbeiten, wenn auch der Absatz seiner Produktion gesichert ist. Die Absatzchancen sind aber gerade auf einem genügend großen überregionalen Markt eines wirtschaftlichen Großraumes am besten. Der große gleichbleibende Markt bildet weiterhin die Voraussetzung für die Unternehmer, ihr Personal zu schulen und industrielle und wissenschaftliche Forschung voranzutreiben.

Im Großraum ist es leichter möglich, eine stärkere Spezialisierung durchzuführen. Im Fall der Entwicklungsländer ist es allerdings fraglich, ob eine ausgesprochene Spezialisierung überhaupt wünschenswert ist. Auf der einen Seite verfolgt man das Ziel, mit Hilfe einer Diversifizierung der Wirtschaft von den Monokulturen unabhängig zu werden, während auf der anderen Seite innerhalb einer Zollunion wieder eine gewisse Spezialisierung gefördert wird. In den Industriestaaten leistet dagegen die Spezialisierung, ebenso wie die Massenproduktion, einen wertvollen Beitrag zur Vollbeschäftigung und zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums.

Anders liegen die Dinge, wenn innerhalb eines großen Marktes Wettbewerb herrscht, während die jungen Industrien vor dem Wettbewerb aus Drittländern durch den Außenzoll geschützt sind. Dann kann sich im Innern der Wettbewerb zugunsten der Verbraucher entfalten. Hier ist es vor allem nicht der übermächtige Wettbewerb der hochrationell arbeitenden Auslandsindustrie, sondern die Konkurrenz der jungen Industrien in den Partnerstaaten, die alle annähernd auf der gleichen Entwicklungsstufe stehen und etwa die gleichen Startbedingungen aufzuweisen haben. Der Wettbewerb im Innern der Gemeinschaft trägt dazu bei, die durch den Außenzoll herbeigeführten Preissteigerungen in Maßen zu halten. Der große Markt dient damit dem wirtschaftlichen Fortschritt und einem steigenden Lebensstandard. Wenn allerdings sämtliche Länder der Zollunion gleichartige Güter herstellen, bleibt die gewünschte Ergänzung der Volkswirtschaften untereinander aus. Hierin liegt eine wesentliche Ursache für Mißerfolge und Hemmnisse bei der Bildung wirtschaftlicher Großräume. Die Entwicklungsländer ergänzen sich zwar mit den Industrieländern, nicht jedoch untereinander.

Der freie Verkehr von Rohstoffen, Arbeitskräften, Kapital und Fertigerzeugnissen erleichtert die Aufgabenverteilung und Spezialisierung, soweit diese gewünscht wird. Die wirtschaftliche Betätigung wird entsprechend den Erfordernissen der Produktivität aufgegliedert. Schwankungen im Absatz werden dadurch geringer und der Unsicherheitsfaktor für die verstärkte Erzeugung, vor allem in der Landwirtschaft wird geringer. Entscheidende Bedeutung hat die Vereinigung der Absatzmärkte in Verbindung mit der Vereinigung der Hilfsquellen. Sie bilden eine wichtige Ursache für die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums.[1)]

2. Die Startbedingungen der Entwicklungsländer im Vergleich zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Unter günstigen Voraussetzungen ist mit den genannten Vorteilen bei Zusammenschlüssen zu wirtschaftlichen Großräumen zu rechnen. Gelten diese Aussagen aber auch uneingeschränkt für Entwicklungsländer? Um ihre besondere Situation herauszuarbeiten, ist ein Vergleich mit der EWG angebracht. Die Erfolge, die die EWG in den letzten Jahren aufzuweisen hat, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Europa ganz besonders günstige Verhältnisse vorherrschen. Das bedeutet aber nicht, daß solche Voraussetzungen für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes in anderen Teilen der Welt im gleichen Maße gegeben sind. Die sechs Mitgliedstaaten der EWG haben im wesentlichen eine gleichartige Kultur, eine weitgehend gemeinsame Geschichte, die gleiche Wirtschaftsgesinnung und in etwa (mit Ausnahme Süditaliens) auch den gleichen Stand des technischen Fortschritts aufzuweisen.[2)] Sie liegen räumlich dicht beeinander und sind verkehrsmäßig bestens erschlossen. Eisenbahnen, Autostraßen und ein enges Flugnetz haben die Märkte nahe zusammenrücken lassen. Anders ist es in Entwicklungsländern. Die Verkehrslage ist meistens noch zu schlecht, um in Großräumen einen leistungsfähigen Markt aufbauen zu können. Die Entwicklungsländer sind an sich

---

1) von Spindler, a.a.O., S. 265 f.
2) Ebenda, S. 264.

schon häufig flächenmäßig größer als die Länder der EWG, was eine zusätzliche Schwierigkeit bei der Verkehrserschließung bedeutet.

Die Partnerstaaten der EWG weisen ein verhältnismäßig hohes Einkommen pro Kopf der Bevölkerung und einen sehr guten Ausbildungsstand auf. Damit ist eine hohe Kaufkraft der Bevölkerung gesichert. Bei etwaigen Zusammenschlüssen von Entwicklungsländern ist zu berücksichtigen, daß sowohl die Kaufkraft als auch der Ausbildungsstand der Bevölkerung wesentlich schlechter sind. In der EWG wurde längst die Stufe der Massenproduktion und des Massenverbrauchs erreicht. Für die Industrie bedeutet das, daß als günstigste Produktionsform der Großbetrieb geschaffen werden kann. Infolge der geringen Massenkaufkraft in Entwicklungsländern kann es dagegen zu Schwierigkeiten beim Aufbau von Großbetrieben kommen, da der Absatz noch nicht vollkommen gesichert ist.[1] Wir können aber trotzdem sagen, daß sich im Großraum noch eher der Großbetrieb errichten läßt als in einzelnen Entwicklungsländern. Allerdings müssen erst die Voraussetzungen für die Lebensfähigkeit verschiedener Industrien geschaffen werden. Zu diesen Voraussetzungen gehören ausreichender Zollschutz gegen ruinöse Konkurrenz von seiten der Industriestaaten sowie Zollabbau im Innern der Gemeinschaft.

Obwohl die Entwicklungsländer ungünstige Startbedingungen für wirtschaftliche Zusammenschlüsse aufweisen, können Staaten, die gegenwärtig durch Zollschranken voneinander getrennt sind, einen Vorteil davon haben, wenn sie diese gegenüber einer ganz bestimmten Gruppe von Partnerstaaten herabsetzen. Der Vorteil liegt darin, daß mit den anderen angrenzenden Ländern Abmachungen getroffen werden, wonach jedes Land sich auf eine begrenzte Reihe von Industrien spezialisiert.[2] Trotz dieser Spezialisierung im industriellen Sektor läßt sich eine gewisse Diversifizierung der Wirtschaft erzielen, zumal sich die einzelnen Staaten auf die

---

1) von Spindler, a.a.O., S. 266.
2) Lewis, a.a.O., S. 393 f.

Herstellung derjenigen Güter beschränken können, bei denen sie gegenüber den anderen Entwicklungsländern komparative Kostenvorteile besitzen.

Für den Anfang wäre zunächst ein lockerer Zusammenschluß zu empfehlen, wo immer die politischen Voraussetzungen dafür vorliegen. Entwicklungsprogramme könnten unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Hilfsquellen aufeinander abgestimmt werden und erleichterten es, die Schwelle zu erreichen, von wo ab ein ausreichender Absatzmarkt für die industrielle Erzeugung zu erwarten ist. Wir dürfen aber nicht vergessen, daß gerade in den politisch noch so instabilen jungen Staaten die Durchführung solcher internationaler Vertragswerke, wie sie zur Schaffung eines wirtschaftlichen Großraumes notwendig werden, größeren Schwierigkeiten ausgesetzt sind als etwa in der EWG, zumal in den Entwicklungsländern die oben schon erwähnte gleichartige Wirtschaftsgesinnung der Partnerstaaten fehlt.

Eine Anzahl konkreter Versuche, wirtschaftliche Großräume zu bilden, sind in Südostasien und in Lateinamerika zu finden. In Südostasien handelt es sich einmal um den völligen staatlichen Zusammenschluß zur Gründung eines neuen Staates mit dem Namen "Malaysia", der sich 1963 vollzogen hat. Daneben stellt die ASA (Association of South Asia) einen sehr losen Zusammenschluß dar, der nur schwache Ansätze im Hinblick auf einen gemeinsamen Markt aufweist.[1] Im Nahen Osten sind Bestrebungen zur Gründung eines Gemeinsamen Arabischen Marktes im Gange, während es in Lateinamerika zur Gründung einer Freihandelszone kam, mit deren Aufbau und Erfolgsaussichten wir uns kurz befassen wollen.

3. Ein Beispiel: Die lateinamerikanische Freihandelszone[2]

Am 18.2.1960 haben die lateinamerikanischen Staaten Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko, Paraguay, Peru und Uruguay

---

1) Vgl. von Spindler, a.a.O., S. 267 ff.
2) Siehe zu diesem Abschnitt von Spindler, a.a.O., S. 270 ff.

in Montevideo einen Vertrag über die Bildung einer lateinamerikanischen Freihandelszone (ALALC[1]) unterzeichnet. Kolumbien und Ekuador sind dem Vertrag später beigetreten. Das Vertragswerk ist etwa Mitte 1962 in Kraft getreten. Nach dem Vertrag von Montevideo sollen innerhalb von 12 Jahren die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten stufenweise abgebaut werden. Der Vertrag unterscheidet zwischen Waren einer nationalen Liste, für welche die Tarife und sonstigen Beschränkungen jährlich herabzusetzen sind und zwischen den Gütern einer gemeinsamen Liste, für die der Abbau der Tarife und sonstigen Beschränkungen jeweils gemeinsam beschlossen werden muß. Auch für die Erzeugnisse der gemeinsamen Listen sollen die Beschränkungen in den letzten drei Jahren möglichst entfallen. Zur Förderung des Warenverkehrs und zur Ausweitung des Handels räumen sich die Vertragspartner folgende Vorteile ein:

Auf der Basis der Gegenseitigkeit sichern sich die Vertragspartner zu, daß die Einfuhren aus dem Freihandelsgebiet nicht schlechter gestellt werden als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags. Eine möglichst große Zahl von Erzeugnissen, für die bei Vertragsabschluß ein Warenaustausch stattfand, wird in die nationale Liste aufgenommen. Weitere Erzeugnisse, die in den Handel erst nach Vertragsabschluß einbezogen werden, sollen in steigender Zahl in die nationale Liste aufgenommen werden.

Die Industrialisierungspolitik der lateinamerikanischen Länder soll eine zunehmende Koordinierung erfahren, und es sollen Vereinbarungen über einen sich ergänzenden Aufbau neuer Industrien getroffen werden. Auf diesem Wege kann eine bessere Spezialisierung erzielt werden. Es ist vor allem notwendig, jedem der angeschlossenen Länder ein bestimmtes Fabrikationsgebiet zuzuweisen, damit der Aufbau unrationeller Produktionsstätten in den einzelnen Ländern vermieden wird. Derartige Maßnahmen, die zu den Hauptpunkten des ALALC-Programms gehören, können allerdings nur unter den größten Schwierigkeiten in die Tat umgesetzt werden. Die Ursachen

---

1) Associacao Latino-Americana de Livre Comercio.

für Widerstände sind nicht nur auf den in einzelnen Ländern unbestreitbar stark ausgeprägten Nationalismus zurückzuführen, sondern vielmehr auf die Verteidigung verständlicher privater Interessen, deren Unterordnung unter das gemeinsame Ziel der ALALC erst in zielbewußter Aufklärungsarbeit erkämpft werden muß. Immerhin sind doch schon hoffnungsvolle Ansätze einer Zusammenarbeit festzustellen. Eine Vereinigung der Elektro- und elektronischen Industrie zum Austausch von Erfahrungen und womöglich zur Abstimmung der Produktionsprogramme ist bereits gegründet worden. Aber auch auf den Sektoren Eisenhüttenwesen, Automobil- und Eisenbahnmaterialindustrie sind Besprechungen zwischen den Vertragspartnern im Gange.[1)]

Hinsichtlich der Besteuerung sollen die Erzeugnisse der anderen Vertragsparteien in jedem Vertragsgebiet den heimischen Produkten gleichgestellt werden. Die Partner räumen sich die Meistbegünstigung ein. Wirtschaftlich weniger entwickelte Länder innerhalb des Großwirtschaftsraumes nehmen jedoch eine Sonderstellung ein. Jeder Vertragspartner darf einem schlechter entwickelten Mitgliedsland für einen gewissen Zeitraum bestimmte Vorteile gegenüber anderen Partnern einräumen. Die weniger entwickelten Gebiete sind ihrerseits berechtigt, ihre Tarife und sonstigen Beschränkungen langsamer zu senken bzw. abzubauen als die übrigen Mitgliedstaaten.

Bei der Betrachtung der Erfolgsaussichten dieses wirtschaftlichen Zusammenschlusses ist folgende Problematik zu erkennen: Die größeren und wichtigsten Partnerländer Argentinien, Brasilien und Mexiko führen vor allem Nahrungs- und Genußmittel (z.B. Weizen, Mais, Fleisch, Kaffee und Kakao) aus, daneben auch Wolle, Baumwolle, Häute, Felle, Erdöl und Mineralien. Nun liegen aber die Absatzmärkte für diese Erzeugnisse in den hochindustrialisierten Ländern Nordamerikas und Europas und in Japan, jedoch nicht in Lateinamerika selbst. Als Einfuhren kommen Kapitalgüter und Rohstoffe sowie - vielleicht mit Ausnahme Mexikos - Treib- und Brennstoffe in Fra-

---

1) Vgl. Handelsblatt Nr. 155 vom 16./17.8.1963, S. 14.

ge. Auch diese Güter werden in erster Linie aus Nordamerika und Europa eingeführt. Kindleberger veröffentlicht im Hinblick auf die Einfuhren von Argentinien, Brasilien und Mexiko eine instruktive Tabelle. In den Jahren 1950-52 errechneten sich nach Warengattungen folgende Indices:[1)]

Tabelle 3

Einfuhren nach Warengattungen in v.H.

	Verbrauchsgüter	Kapitalgüter	Rohstoffe	Treib- und Brennstoffe
Argentinien	12	38	31	19
Brasilien	35	40	13	13
Mexiko	30	50	17	3

Daraus läßt sich schließen, daß eine Beseitigung der Zollschranken innerhalb der lateinamerikanischen Freihandelszone große Vorteile haben kann, wenn der natürliche Fluß der Güterströme gefördert wird und entgegenstehende Hemmnisse beseitigt werden. Da nun aber die Hauptgüterströme nicht innerhalb dieser Freihandelszone, sondern nach außen fliessen, wird wohl der Wegfall der Binnenzölle nicht die erhoffte Ausweitung des Außenhandels herbeiführen. Es müssen unter allen Umständen zunehmende Anstrengungen zur Ausweitung des Handels unternommen werden. Vorerst ergänzen sich die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten weniger untereinander als mit den industriell hochentwickelten Staaten. Bei fortschreitendem Zollabbau innerhalb der ALALC und verstärktem Handel zwischen den lateinamerikanischen Ländern dürften nach Ansicht Huncks im Laufe eines Jahrzehnts 40 % des Außenhandels dieser Länder untereinander abgewickelt werden. Damit werden Importe im Gegenwert von 2 - 3 Mrd. $ aus den Vereinigten Staaten, Westeuropa und Japan überflüssig.[2)]

---

1) Kindleberger: Economic Development, a.a.O., S. 250.

2) Joseph Maria Hunck: Trübes Wirtschaftspanorama Lateinamerikas. In: Handelsblatt Nr. 23 vom 4.2.1964, S. 2.

Eines der schwierigsten Probleme der Vertragspartner ist die Finanzierung des Austausches industrieller Produkte zwischen den einzelnen Zonenländern. Viele Exporteure konnten bisher nicht mit den mittelfristigen finanziellen Angeboten aus Drittländern, insbesondere aus europäischen, konkurrieren. Wegen des Kapitalmangels geht daher der größte Teil der Aufträge auch für diejenigen Güter, die bereits in ALALC-Ländern hergestellt werden können, an Firmen außerhalb des Großraumes, die in der Lage sind, diese Lieferungen auf mehrere Jahre hinaus zu kreditieren. Eine fortschreitende Industrialisierung der lateinamerikanischen Länder kann aber nur dann erfolgen, wenn die lateinamerikanischen Industrieerzeugnisse auch innerhalb der Freihandelszone abgesetzt werden können. Dieses Problem der Exportfinanzierung soll durch die Errichtung einer "ALALC-Bank" gelöst werden, die auch ein multilaterales Clearing ermöglichen soll.[1)]

Für weitere Fortschritte in der ALALC bildet die politische Instabilität vieler Länder ein erhebliches Hemmnis. Besonders die innenpolitischen Spannungen in verschiedenen Staaten spielen eine große Rolle. In diesem Zusammenhang sollte man auch daran denken, daß die Bewohner Mittel- und Südamerikas typische Nationalisten sind, denen vorerst noch ein überregionales Denken fehlt. Schwierigkeiten dürfte auch die Tatsache bereiten, daß Mexiko bereits zu den weiter entwickelten Ländern gehört und an der Schwelle zur reifen Volkswirtschaft steht, während die anderen Nationen wirtschaftlich noch mehr oder weniger unterentwickelt sind. Hier liegt auch ein großer Unterschied zu den Verhältnissen in der EWG, wo die Mitgliedstaaten doch annähernd die gleiche wirtschaftliche Entwicklungsstufe aufzuweisen haben.

Solange also die Abhängigkeit der lateinamerikanischen Vertragspartner von dritten Ländern nicht vermindert und die politische Stabilität nicht gestärkt wird, kann die Schaf-

---

1) Handelsblatt Nr. 212 vom 5.11.1963.

fung der Freihandelszone noch keinen großen wirtschaftlichen Fortschritt für die beteiligten Staaten bringen. Die Schwierigkeiten bestätigen sich immer wieder bei den Verhandlungen der ALALC-Länder über den Abbau der Zollschranken.[1] Mit freiwilligen Zugeständnissen läßt sich kein lebensfähiger gemeinsamer Markt entwickeln. Die in der Anfangszeit bereitwillig gegebenen Zugeständnisse betrafen stets nur Gebiete, die den einzelnen Staaten nicht weh taten. Inzwischen fordert jedoch der Vertrag auch ein Nachgeben auf Sektoren, die sehr wichtige Interessen der einzelnen Staaten betreffen. Es mehren sich daher die Stimmen, die eine Realisierbarkeit des Paktes bezweifeln.[2]

Auch die Verkehrsverhältnisse in den Partnerstaaten sind sehr ungünstig. Die lateinamerikanischen Länder sind derartig voneinander isoliert, daß es oft leichter ist, Umschlaggüter nach Europa, Afrika oder Asien zu bringen als ins Nachbarland. Diese verkehrsmäßigen Mißstände haben ihre Ursachen in der Kolonialgeschichte. Die Kolonialherren, die immer Seemächte waren, vermieden sorgsam, daß innere Verkehrswege und damit unerwünschte Kontakte der Kolonien untereinander entstanden. Dadurch liegen die wirtschaftlichen Schwerpunkte an der Küste und das Handelsdenken ist ausschließlich auf einen Güteraustausch mit Übersee ausgerichtet. Aber auch regelmäßige Schiffahrtslinien zwischen den einzelnen Staaten Lateinamerikas fehlen.[3]

Von anderen Seiten werden aber auch schon erhebliche Fortschritte auf dem Wege zur Integration Südamerikas gesehen: "Die von den einzelnen Mitgliedsländern vorgelegten nationalen Listen der Produkte, für die Zollermäßigungen ausgehandelt werden sollten, umfaßten 7 565 Warengruppen. Argentinien machte 1 067 Konzessionen (14,1 %), Brasilien 1 243 (16,4 %), Chile 853 (11 %), Kolumbien 613 (8,1 %), Ecuador 1 701 (22,5 %), Mexiko 606 (8 %), Paraguay 575 (7,6 %), Peru 298 (4 %) und Uruguay 607 (8 %). Bei etwa 1 800 Produkten

---

1) Vgl. Brasilianisches Bulletin, a.a.O., S. 3.
2) Vgl. z.B. Handelsblatt Nr. 209 vom 31.10.1963, S. 2.
3) Handelsblatt Nr. 155 vom 16./17.8.1963, S. 14.

wurde eine nahezu völlige Befreiung von Zöllen und Abgaben erzielt, so daß sie nur ganz kleinen Zöllen unterliegen, deren ad-valorem-Wirkungen praktisch bedeutungslos sind. Nur 505 Produkte (6,7 %) wiesen Belastungen von über 60 % auf. Auch hier kann für die Zukunft ein weiterer Abbau erwartet werden. Erst dann werden die am Export interessierten Firmen die wirklichen Möglichkeiten für die Einfuhr ihrer Waren in die ALALC-Märkte erkennen."[1)]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Aussichten für die lateinamerikanische Freihandelszone nicht so günstig sind wie die der EWG, da wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Bildung eines wirtschaftlichen Großraumes fehlen. Vorerst ist noch die Ergänzung in der Produktion der beteiligten Volkswirtschaften zu vermissen, die ja Grundlage eines regen Güteraustausches sein soll. Der Grad der wirtschaftlichen Entwicklung ist in den beteiligten Ländern sehr verschieden. Das bedeutet, daß im Aufbau begriffenen jungen Industrien bereits hochrationalisierte Unternehmungen in anderen Mitgliedsländern gegenüberstehen, was bei Wegfall der Zollschranken innerhalb der Zone zu den gleichen Wettbewerbsproblemen führen kann wie sie gegenüber den alten Industriestaaten bestehen. Weiterhin fehlt in den meisten Partnerstaaten ein monetäres Gleichgewicht. Auch an die Probleme der Exportfinanzierung sei nochmals erinnert. Trotzdem sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, dem Ziel schrittweise näherzukommen. Vielleicht wird es erst nach fünf oder zehn Jahren, in denen Erfahrungen gesammelt werden müssen, möglich sein, einen gemeinsamen Kurs in Richtung auf das angestrebte Ziel einzuschlagen.[2)]

---

1) Handelsblatt Nr. 155 vom 16./17.8.1963, S. 14.

2) von Spindler, a.a.O., S. 272 f. Siehe auch den dort zitierten Bericht des Sekretariats der Wirtschaftskommission für Lateinamerika: The Latin-American Common Market, United Nations Veröffentlichung E/Cn 12/531.

III. Die Stellung der Entwicklungsländer im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)

Es ist in dieser Arbeit schon mehrfach darauf hingewiesen worden, daß die Industrialisierungsprogramme und die damit verbundenen Importsteigerungen unter anderem dazu beigetragen haben, daß die Zahlungsbilanzen der meisten Entwicklungsländer ins Ungleichgewicht geraten sind. Viele unterentwikkelte Länder müssen unter dem Druck ihrer starken Bevölkerungszunahme schnell handeln und für die zuwachsenden Arbeitskräfte Beschäftigungsgelegenheiten in der Industrie bereitstellen, weil einfach die Landwirtschaft und die Rohstofferzeugung nicht mehr in der Lage sind, alle arbeitswilligen Erwerbspersonen in den Produktionsprozeß einzubeziehen. Es ist auch begreiflich, daß in diesen Gebieten der Wunsch besteht, die äußerst kärgliche Lebenshaltung der Bevölkerung mit Hilfe der in der Industrie möglichen höheren Arbeitsproduktivität zu verbessern. Dazu kommen die Bestrebungen zur Diversifizierung der Produktionsstruktur, um dadurch eine größere Krisenfestigkeit zu erzielen. Schließlich äußert sich der Wunsch nach nationalem Prestige, grösserer Selbstversorgung und Unabhängigkeit vom Ausland in ausgedehnten Industrieinvestitionen. Diese Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung haben in den Entwicklungsländern zahlreiche protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Industrie vor ausländischen Wettbewerbern hervorgerufen. Küng bezeichnet diese Erscheinung als "Entwicklungsprotektionismus"[1]. Wie ist nun die Schutzzollpolitik der Entwicklungsländer, soweit diese Mitglieder des GATT sind, mit dessen Liberalisierungsbestrebungen im Welthandel zu vereinbaren?

Eine ganze Reihe von Entwicklungsländern hat bereits die Vollmitgliedschaft im GATT erworben. Einige weitere sind "vorläufige GATT-Mitglieder". Das GATT ist das einzige umfassende, nicht auf Europa beschränkte handelspolitische Abkommen, das ganz allgemein eine wirtschaftliche Zusammen-

---

[1] Emil Küng: Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), Zürich und St. Gallen 1952, S. 22.

arbeit der Nationen auf dem Gebiet der Handelspolitik ermöglicht. Die Zusammenarbeit soll darin bestehen, eine Erhöhung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, eine Steigerung von Realeinkommen und Nachfrage, eine volle Verwertung der Hilfsquellen der Welt und eine Steigerung der Produktion und des Warenaustausches zu erreichen. Weiterhin wird angestrebt der Abbau von Handelshemmnissen einschließlich der Zölle und die Beseitigung von Diskriminierungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und der gegenseitigen Vorteile.[1] Neben anderen Materien der Handelspolitik regelt das GATT auch Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung, soweit sie mit der Handelspolitik zusammenhängen. Besonders die Industrialisierung erfordert eine Reihe von Ausnahmen gegenüber der angestrebten Liberalisierung der Handelsbeziehungen. In diesem Zusammenhang ist es vor allem für die Entwicklungsländer von ausschlaggebender Bedeutung, ob ihre Schutzzollpolitik als Maßnahme der wirtschaftlichen Entwicklung mit den Bestimmungen des Abkommens zu vereinbaren ist.

Das GATT enthält die Erlaubnis für quantitative Restriktionen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in entwickelten wie in unterentwickelten Ländern (Art. XII). Es erlaubt weiterhin Erziehungszölle für Entwicklungsländer (Art. XVIII). In Art. XVIII, Abs. 1 der Fassung von 1955 heißt es: " Die Vertragsparteien erkennen an, daß sich die Ziele dieses Abkommens leichter durch eine fortschreitende Entwicklung ihrer Wirtschaft erreichen lassen und daß dies insbesondere für die Vertragsparteien gilt, deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zuläßt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet."[2] Im Text dieses Artikels wird also zwischen Ländern, die "einen niedrigen Lebensstandard haben und sich in einem frühen Sta-

---

1) GATT. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade). Kommentar von L.P. Imhoff, München und Berlin 1952, S. 1. Siehe auch United Nations: The Quest for Freer Trade, a.a.O., S. 8 ff.

2) Das GATT. Eine Textausgabe des Allgemeinen Zoll und Handelsabkommens. Eingeführt und zusammengestellt von F.K. Liebich, Baden-Baden und Bonn 1961, S. 57.

dium ihrer Entwicklung befinden" und anderen Ländern unterschieden. Damit wird in dieser Hinsicht den Entwicklungsländern eine Sonderstellung eingeräumt.

In der Anmerkung zu Art. XVIII, Abs. 1 heißt es, daß bei der Prüfung, ob ein "niedriger Lebensstandard" eines Vertragspartners vorliegt, "die VERTRAGSPARTEIEN die normale Lage dieser Wirtschaft berücksichtigen und ihre Feststellung nicht auf außergewöhnliche Umstände stützen, wie sie sich daraus ergeben können, daß für die Ausfuhr von Stapelwaren dieser Vertragspartei vorübergehend besonders günstige Bedingungen bestehen."[1] In der genannten Anmerkung wird weiterhin präzisiert: "Der Ausdruck 'in den Anfangsstadien der Entwicklung' bezieht sich nicht nur auf Vertragsparteien, die ihre wirtschaftliche Entwicklung gerade erst begonnen haben, sondern auch auf Vertragsparteien, die ihre Wirtschaft industrialisieren, um eine übermäßige Abhängigkeit von der Grundstoffproduktion zu beseitigen."[2]

In Art. XVIII, Abs. 1 der ursprünglichen Fassung von 1947 wurde die Rechtfertigung von Schutzmaßnahmen folgendermassen formuliert: "Die Vertragsparteien erkennen an, daß eine besondere Unterstützung durch die Regierung notwendig sein kann, um die Errichtung, Entwicklung oder den Wiederaufbau besonderer Zweige der Industrie und der Landwirtschaft zu fördern, und daß unter gewissen Umständen die Gewährung einer solchen Unterstützung in der Form von Schutzmaßnahmen gerechtfertigt ist."[3] Somit ist dem Zollschutz unter den gemachten Voraussetzungen durch die Vertragspartner vollständige Anerkennung gewährt. Die sparsame Anwendung des Artikels XVIII in der Praxis ist allerdings bemerkenswert, obwohl dieser Artikel bei den einleitenden Beratungen um das Abkommen bis ins einzelne diskutiert worden ist. Als wahrscheinliche Erklärung nennt Tinbergen die vielen Ausweichmöglichkeiten über andere Artikel.[4]

---

1) Das GATT. Eine Textausgabe..., a.a.O., S. 103.
2) Ebenda.
3) GATT. Kommentar von L.P. Imhoff, a.a.O., S. 152.
4) Tinbergen: Shaping..., a.a.O., S. 44.

In der neunten "Session" der Partnerstaaten (1955) wurde der Art. XVIII geändert, und es entstand ein völlig neuer Artikel.[1] Die Ausnahmen vom Freihandel fanden eine präzisere Formulierung. In der neuen Fassung des Art. XVIII, Abs. 2 heißt es jetzt: "Die Vertragsparteien erkennen ferner an, daß diese Vertragsparteien (deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zuläßt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet; der Verf.) im Interesse der Durchführung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards ihrer Bevölkerung unter Umständen Schutzmaßnahmen und andere die Einfuhr berührende Maßnahmen treffen müssen, und daß diese gerechtfertigt sind, soweit sie die Erreichung der Ziele dieses Abkommens erleichtern. Die Vertragsparteien sind sich daher darüber einig, daß diesen Vertragsparteien zusätzliche Erleichterungen gewährt werden sollen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, a) ihre Zolltarife so elastisch zu gestalten, daß sie den für die Errichtung eines bestimmten Wirtschaftzweiges erforderlichen Zollschutz gewähren können, und b) mengenmäßige Beschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen so anzuwenden, daß der anhaltend hohe Einfuhrbedarf voll berücksichtigt wird, der sich voraussichtlich aus ihren wirtschaftlichen Entwicklungsprogrammen ergibt."[2]

Gemäß der Anmerkung zu Art. XVIII, Abs. 2 bezieht sich der Ausdruck "Errichtung eines bestimmten Wirtschaftszweiges" nicht nur auf die Errichtung eines neuen Wirtschaftszweiges, "sondern auch eines neuen Produktionszweiges innerhalb eines bestehenden Wirtschaftszweiges oder auf die wesentliche Umgestaltung eines bestehenden Wirtschaftszweiges sowie auf die wesentliche Ausweitung eines bestehenden Wirtschaftszweiges, der nur einen verhältnismäßig geringen Teil des Inlandsbedarfs deckt. Er bezieht sich ferner auf den Wiederaufbau eines Wirtschaftszweiges, der durch Kriegshandlungen oder Naturkatastrophen zerstört oder wesentlich geschädigt ist."[3] Diese positive Regelung, die für eine fest umrissene Gruppe von Ländern ein Abweichen von den anderen Artikeln

---

1) Tinbergen: Shaping ..., a.a.O., S. 44.

2) Das GATT. Eine Textausgabe ..., a.a.O., S. 57 f.

3) Ebenda, S. 103.

des Abkommens gestattet, ist die Hauptverbesserung der Neufassung des Art. XVIII.

Art. XIX, Abs. 1a befaßt sich mit "Notmaßnahmen bei der Einfuhr bestimmter Waren". Er sagt folgendes aus: "Wird infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Zollzugeständnisse, eine Ware in das Gebiet dieser Vertragspartei in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt, daß dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht, so steht es dieser Vertragspartei frei, ihre hinsichtlich einer solchen Ware übernommene Verpflichtung ganz oder teilweise aufzuheben oder das betreffende Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, soweit und solange dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist."[1)]

Zur allgemeinen Rechtfertigung dieses Entwicklungsprotektionismus für die Entwicklungsländer im GATT hat Küng folgende Einwendungen zu machen:[2)] Im GATT wird zwar im Grunde die Richtigkeit des Erziehungszollarguments anerkannt, wonach eine Abschirmung heimischer Industriezweige gegenüber den ausländischen Wettbewerbern mit Hilfe von Zollmaßnahmen als angemessen angesehen wird. Das Erziehungszollargument enthält aber auch die Einschränkung, daß ein solches Verhalten im Außenhandel volkswirtschaftlich nur dann zu verantworten ist, wenn die Abschirmungsmaßnahmen von einer gewissen Zeitdauer, also vorübergehend sind. Und gerade dieses Merkmal des Temporären, das für die Begründetheit oder Unbegründetheit einer Schutzmaßnahme von so entscheidender Bedeutung ist, kommt eigenartigerweise kaum zur Geltung. Diese überaus schwerwiegende Lücke läßt sich nur dadurch erklären, daß Entwicklungsländer Schutzzollmaßnahmen von vornherein auf unübersehbare Dauer einrichten und sie tatsächlich

---

1) Das GATT. Eine Textausgabe..., a.a.O., S. 66.
2) Küng, a.a.O., S. 23.

beibehalten, obwohl sie dadurch ja ihre grundsätzliche Rechtfertigung einbüßen.

Schließlich weist Küng auf den Nachsatz in Art. XVIII, Abs. 1 alte Fassung hin, in dem die Vertragsparteien anerkennen, "daß ein unvernünftiger Rückgriff auf solche Maßnahmen ihre eigene Wirtschaft unangemessen belasten, dem internationalen Handel ungerechtfertigte Beschränkungen auferlegen würde und die Schwierigkeiten der Wirtschaft anderer Länder, sich anzupassen, unnötig vergrößern könnte."[1] Nach Ansicht Küngs hat dieser Nachsatz jedoch mehr deklamatorische als praktische Bedeutung.[2] Interessanterweise ist dieser Nachsatz in Art. XVIII der neuen Fassung nicht mehr enthalten, was auf die Anpassung der GATT-Regeln an die Realität hinzuweisen scheint, womit aber der Kritik Küngs noch mehr Bedeutung zukommt. Auf die Gefahren eines übermäßig langen Schutzes junger Industrien wurde bereits hingewiesen und es wäre bedauerlich, wenn das GATT diese Tendenz sanktionieren würde.

Im Rahmen der UNO-Welthandelskonferenz kam es 1964 von seiten der Entwicklungsländer zu heftigen, zum Teil sehr unrealistischen Angriffen auf die Institution des GATT.[3] Es ist nicht Sinn dieser Arbeit, die einzelnen Vorwürfe gegen das GATT vollständig durchzudiskutieren. Es seien hier nur einige wesentliche Punkte der Kritik herausgestellt:[4]

1. Dem GATT sei es nicht gelungen, die Befolgung seiner eigenen Regeln durchzusetzen. Vor allem sei die Verpflichtung zur Nichtausdehnung der Präferenzen durch die Asso-

---

1) GATT. Kommentar von L.P. Imhoff, a.a.O., S. 152.

2) Küng, a.a.O., S. 23.

3) Vgl. Hans Bachmann: Die Welthandelskonferenz der Vereinigten Nationen. In: Außenwirtschaft, 19. Jg. (1964), S. 1 f und 12 ff.

4) Vgl. hierzu: Christoph Eckenstein: Die Handelspolitik im Dienste der Entwicklungspolitik. Die Vorschläge für die UNO-Welthandelskonferenz aus lateinamerikanischer Sicht. In: Außenwirtschaft, 19. Jg. (1964), S. 71.

ziation zwischen der EWG und einem Teil Afrikas[1] verletzt worden, was besonders den Export von Agrarprodukten anderer Entwicklungsländer betreffe.

2. Das GATT decke zwar 80 % des heutigen Welthandels. Aber aus dynamischen Perspektiven erscheine das ungenügend, weil es gerade die außenstehenden Entwicklungsländer seien, die ein besonders dringendes Bedürfnis zur Handelsausweitung hätten. Da nur etwa die Hälfte der Teilnehmer an der Welthandelskonferenz GATT-Vollmitglieder seien, wird dem GATT mangelnde Universalität vorgeworfen.
3. Die Regeln des GATT seien nur in äußerst ungenügender Weise an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer angepaßt worden. Was die Exporte der Entwicklungsländer anbetrifft, sei das GATT lediglich zu vagen Prinzipienerklärungen, aber noch zu keinen konkreten Regeln gelangt. Dagegen wird anerkannt - und das ist für unsere Fragestellung wichtig -, daß nach der Teilrevision vom Jahre 1955 den Entwicklungsländern hinsichtlich der Regelung ihrer Einfuhren weitgehende Handlungsfreiheit gewährt wird. Es erscheint also die derzeitige Formulierung des GATT hinsichtlich des Zollschutzes und anderer Importbeschränkungen den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer zu genügen.

Die massive Kritik auf der UNO-Welthandelskonferenz führte zur Bildung eines Ausschusses, der zu prüfen hat, in welcher Form das GATT abgeändert werden müßte, um den Handel zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern zu fördern. Auf den Tagungen im Oktober und Dezember 1963, März und September 1964 hat der Ausschuß den Entwurf für ein neues Kapitel des GATT beraten, das den Titel "Handel und Entwicklung" tragen wird. Es sollen darin neue Regeln für den Handel der Entwicklungsländer ausgearbeitet werden, die sich von denen für Industrieländer unterscheiden. Unter anderem wird festgestellt, daß Entwicklungsländer bei Handelsabkommen keine

---

1) Siehe zu den Assoziierungsbemühungen der afrikanischen Staaten Jürgen Bergmann: Die assoziierten afrikanischen Gebiete in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungspolitik, Diss. Köln 1958.

volle Gegenleistung zu geben brauchen, was sicher für Verhandlungen, die den Zollabbau betreffen, von Bedeutung sein wird.[1]

Was in Zukunft im Rahmen des GATT oder selbständig von den Industrieländern für eine Verbesserung der Handelsposition der Entwicklungsländer getan werden kann, soll abschließend erörtert werden.

IV. Handelspolitische Möglichkeiten der Industriestaaten zur Verbesserung der Handelsposition der Entwicklungsländer

1. Rückwirkungen der Schutzzollpolitik in Entwicklungsländern und Industriestaaten auf den Welthandel

In den bisherigen Kapiteln haben wir uns in der Hauptsache mit den Auswirkungen der Schutzzollpolitik auf die Entwicklungsländer selbst befaßt. Protektionistische Maßnahmen im Außenhandel der verschiedenen Länder können jedoch auch Rückwirkungen auf das Volumen und die Zusammensetzung der Welthandelsströme haben.[2] Die Diskussion um das GATT hat gezeigt, daß die Entwicklungsländer auf der einen Seite einen größeren Anteil am Welthandel wünschen, auf der anderen Seite aber nicht auf den Entwicklungsprotektionismus verzichten wollen. Sind diese beiden Ziele miteinander vereinbar? Zur Klärung dieser Frage wollen wir kurz die Auswirkungen der Schutzzollpolitik in den Entwicklungsländern auf den Umfang des Welthandels untersuchen. Im Vergleich dazu sollen die möglichen Folgen des Protektionismus in den Industriestaaten herausgearbeitet werden.

Prebisch stellt in diesem Zusammenhang fest, daß Protektionismus in den peripheren Entwicklungsländern eine ganz andere Bedeutung hat als in den industriellen Zentren. Für die Ent-

---

1) Handelsblatt Nr. 183 vom 23.9.1964, S. 6.

2) Vgl. Hans Russenberger: Die Auswirkungen der Industrialisierung von Agrarländern auf Industrie-Exportstaaten, St. Gallen 1949.

wicklungsländer ist der Schutzzoll bis zu einem gewissen Grad lediglich ein Instrument zum Ausgleich der Disparitäten in der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern in den Industriestaaten und nach Industriegütern in den Entwicklungsländern. Unter Berücksichtigung der gesamten Welthandelsbeziehungen haben jedoch die Schutzzollpraktiken in Entwicklungsländern weder eine Verminderung des Welthandels noch eine Verringerung der Wachstumsrate zur Folge. Denn Schutzzölle in Entwicklungsländern haben keine Einschränkung der Gesamtimporte zum Ziel, sondern es soll im Rahmen der Zahlungsbilanzmöglichkeiten eine Verlagerung in der Zusammensetzung der Importe erreicht werden. Vor allem wird eine Zunahme der Investitionsgüterimporte bei abnehmenden Konsumgütereinfuhren angestrebt, während letztere mehr und mehr im Inland produziert werden sollen. Die hohe Nachfrageelastizität bei importierten Industriegütern - besonders bei Kapitalgütern - wird die Einfuhr weiterhin im Rahmen der Zahlungsbilanzmöglichkeiten maximieren. Folglich ist keine Abnahme des Welthandelsvolumens zu befürchten, und die weltwirtschaftlichen Beziehungen leiden nicht unter der Schutzzollpolitik der Entwicklungsländer.[1)]

Diese Folgerungen dürfen allerdings nach Ansicht Prebischs nicht so weit gehen, daß die Schutzzölle in Entwicklungsländern als unantastbar betrachtet werden.[2)] Er sieht durchaus die Gefahren übertriebener Restriktionen und warnt davor, die Entwicklung der Industrie hinter Zollmauern über ein optimales Maß hinaus voranzutreiben, da ein solches Verhalten auch ungünstige Konsequenzen für den Außenhandel der Industrienationen und deren Wachstumsrate haben kann. Eine Schutzzollpolitik, die weit über die gewünschte Korrektur

---

1) Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 280 und Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 264 ff. Ebenso Myrdal: Internationale Wirtschaft, a.a.O., S. 363 f. Vgl. hierzu auch die andere Ansicht Frankels. (H. Frankel: Industrialisation of Agricultural Countries and the Possibilities of a New International Division of Labour. In: Economic Journal, Bd. 53 (1943), S. 196.)

2) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 265.

der Nachfrageelastizitäten hinausgeht, wird neue Disparitäten in dem Sinne schaffen, daß die industriellen Zentren ihrerseits gezwungen sind, protektionistische Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um ihre Wachstumsrate aufrechtzuerhalten.[1)]

Im Hinblick auf protektionistische Praktiken in den Industrieländern werden dagegen in den Entwicklungsländern Befürchtungen laut, daß diese Handelsbeschränkungen in Richtung auf eine Abnahme des Welthandelsvolumens wirken könnten. Die hohen Zollmauern, die die Industrienationen immer noch beibehalten, stehen ständig im Kreuzfeuer der Kritik.[2)] Dies hat sich besonders auf der UNO-Welthandelskonferenz erwiesen.

Es werden folgende Bedenken geltend gemacht: Infolge der geringen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Rohstoffen in den Industrieländern wird dort die Einführung oder Erhöhung eines Schutzzolls auf bestimmte Rohstoffe kaum eine gleichhohe Nachfrage nach anderen Rohstoffen hervorbringen. Zusammen mit der ständigen Neueinführung von Substituten für diese Rohstoffe bedeuten diese Praktiken eine weitere Minderung der Absatzchancen für die Rohstoffländer. Infolgedessen wird die Wachstumsrate des Außenhandels der Entwicklungsländer und - da in diesem Falle keine Verlagerung der

---

1) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 265.

2) Neben dem Protektionismus der Industriestaaten bei Rohstoffen ist es die Abschließung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte der gemäßigten Zone (Weizen), die von vielen lateinamerikanischen Entwicklungsländern beklagt wird. Ebenso wird die hohe fiskalische Belastung des Kaffees in Europa (Deutschland und Italien) als besondere Diskriminierung der Kaffeeländer angesehen. Aber auch die Handelshindernisse für Industriegüter spielen neuerdings eine immer bedeutendere Rolle für die Entwicklungsländer, da diese im Laufe der Jahre jetzt auch Exporteure von industriellen Gebrauchsgütern geworden sind. Ganz besonders sind solche Entwicklungsländer betroffen, denen keine Präferenzen von bestimmten Industrieländern oder -ländergruppen - wie etwa den Commonwealth-Ländern von Großbritannien oder den 18 assoziierten afrikanischen Staaten von der EWG - gewährt werden. (Eckenstein, a.a.O., S. 65.)

Welthandelsströme zu erwarten ist - die Wachstumsrate des Welthandels selbst beeinträchtigt.[1] Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung sind die unterentwickelten Länder inzwischen ebenfalls Exporteure von industriellen Konsumgütern geworden. Auch für diese bestehen in den Industrieländern Handelsschranken. Welche Bedeutung diese für die Entwicklungsländer haben und welche Probleme ein Zollabbau auf Gegenseitigkeit aufwirft, werden wir im nächsten Abschnitt behandeln.

2. Die Forderung der Entwicklungsländer nach Öffnung der Märkte in den Industriestaaten

Mit welchen Auswirkungen ist bei einem Zollabbau auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu rechnen? Die traditionelle Form der Reziprozität, nach der die Entwicklungsländer im gleichen Maß Zollzugeständnisse machen müssen wie die Industrieländer, bietet für die ersteren keine ausreichende Lösung, da ihre Stellung gegenüber den Industrienationen viel zu schwach ist, um für sie gleichwertige Vorteile zu bringen. Nach Ansicht Prebischs sind folgende Zusammenhänge zu berücksichtigen:[2] Der Entwicklungsprozeß in den jungen Staaten verlangt einen ständigen Wechsel in der Zusammensetzung der Einfuhren. Dieser Wandel beginnt etwa mit einer Abnahme der kurzlebigen Konsumgüterimporte und einer Zunahme der Importe von Grundstoffen, Kapitalgütern und langlebigen Konsumgütern. In weiter fortgeschrittenen Stadien der Industrialisierung, in denen eine gewisse Importsubstitution von Konsumgütern bereits eingetreten ist, werden wieder Einfuhren anderer Güter nötig sein. Eine der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechende Lenkung der Einfuhren erfolgt durch den Einsatz importbeschränkender Maßnahmen. Müssen nun aber die Entwicklungsländer im Rahmen der Reziprozität den Industriestaaten Zollzugeständnisse machen, so werden sie eines Mittels beraubt, mit dem sie die Zusammensetzung ihrer Importe kontrol-

---

1) Prebischs Diskussionsbeitrag zu Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely..., a.a.O., S. 280 und Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 264.

2) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 264 f.

lieren und die Rate des wirtschaftlichen Wachstums beschleunigen können.

Auch einseitige Zollsenkungen von seiten der Industrieländer tragen nach Prebischs Auffassung ein gewisses Element an Reziprozität in sich. Da im Falle von Zollermäßigungen bei Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern der Export der Entwicklungsländer anwachsen könnte, wäre mit einer der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage dieser Länder entsprechenden gleichhohen Einfuhr von industriellen Fertigwaren aus den Industriestaaten zu rechnen. Um dieses Resultat zu erzielen, wäre jedoch nicht die Reduzierung oder Beseitigung von Schutzzöllen in Entwicklungsländern erforderlich.[1)]

Auf der Grundlage dieser Überlegungen aufbauend forderten die Entwicklungsländer auf der UNO-Welthandelskonferenz vor allem im Hinblick auf ihre neu entstehenden Exportindustrien 1. einen zoll- und kontingentmäßig freien Zugang zu den Märkten der Industriestaaten für industrielle Halb- und Fertigfabrikate und 2. den Verzicht der Industriestaaten auf handelspolitische Reziprozität im Sinne der Freiheit für die Entwicklungsländer, ihre eigenen Importe zoll- und kontingentmäßig so zu behandeln, wie ihnen dies im Interesse ihrer eigenen wirtschaftlichen Entwicklung und Industrialisierung wünschenswert erscheint, also die einseitige Duldung ihres eigenen handels- und devisenpolitischen Protektionismus.[2)]

ad 1) Innerhalb einer sinnvollen internationalen Arbeitsteilung wollen die Entwicklungsländer zunächst auf der Basis ihrer Urproduktion eigene industrielle Fertigungsstufen aufbauen. Nun wird aber bemängelt, daß gerade der in den untersten Verarbeitungsstufen gewährte Schutz in den Industrieländern höher ist als derjenige späterer Etappen. Das ist auf die früheren Zollverhandlungsrunden des GATT zurück-

---

1) Prebisch: Commercial Policy..., a.a.O., S. 264.
2) Bachmann, a.a.O., S. 3 ff. Siehe im folgenden ebenda.

zuführen, in denen die auf den Halbprodukten lastenden Zölle bedeutend weniger reduziert worden sind als diejenigen auf Fertigwaren.[1] Von der Kennedy-Runde des GATT erhofft man sich daher ausnahmslose Halbierung dieser Zölle. Weiterhin erwartet man von den Industrieländern, daß sie erwägen, für Halbfabrikate und vielleicht auch für Fertigfabrikate mit hohem Rohmaterialgehalt innerhalb eines Zeitraumes von 10 bis 12 Jahren die Zölle progressiv zu senken.[2] Die Aufhebung dieser Industriezölle in den Industriestaaten würde zwar zum Abbau einzelner einfacher industrieller Produktionsstufen führen, zugleich aber eine Expansion in der Produktion hochwertiger Exportgüter - vor allem Investitionsgüter - erlauben, was im Endergebnis sogar zu einer wertmäßig größeren Gesamtproduktion führen dürfte.[3] Die Reduzierung des Protektionismus in Landwirtschaft und Industrie der materiell fortgeschrittenen Länder würde schließlich auch eine Alternative für Kapitalgeschenke bilden.[4]

In den Entwicklungsländern hofft man, daß dieser Zollabbau nur ihnen, nicht anderen Industrieländern, zugute käme, da bei einem universellen Zollabbau eine Verlagerung der betreffenden Produktionszweige innerhalb der Industriestaaten im Sinne einer weiteren Spezialisierung mit noch rationelleren Betriebsgrößen und Standorten zu erwarten ist. Ansätze zu einem solchen präferenziellen Zollabbau sind schon in der EWG gegenüber den 18 assoziierten afrikanischen Staaten zu erkennen, was allerdings eine Diskriminierung der übrigen Entwicklungsländer bedeutet.[5]

ad 2) Das zweite Postulat entspricht dem Interesse der Industrialisierung und den chronischen Zahlungsbilanzsorgen, deretwegen die Entwicklungsländer vorläufig nicht auf Einfuhrzölle verzichten wollen. Es ist zwar oben schon auf die

---

1) Eckenstein, a.a.O., S. 65.
2) Ebenda.
3) Bachmann, a.a.O., S. 8.
4) Jürgensen: Strukturwandel des Welthandels..., a.a.O., S. 113.
5) Bachmann, a.a.O., S. 8 f und Eckenstein, a.a.O., S. 65.

Vorteile eines Verzichts auf Reziprozität von seiten der Industrieländer hingewiesen worden, es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Regierungen sich gegen den Druck der betroffenen Interessengruppen durchsetzen können und sich zu solchen Zugeständnissen bereit erklären werden. Bachmann macht dagegen einen Vorschlag, nach dem die Reziprozität im Prinzip beibehalten wird: Industrie- und Entwicklungsländer reduzieren reziprok ihre Industriezölle oder bauen diese ganz ab. Die Industriestaaten erklären sich jedoch bereit, in gemeinsamen Verhandlungen mit den Entwicklungsländern, sei es mit ihnen einzeln oder als Gruppe, einer befristeten Beibehaltung von Importzöllen der letzteren zuzustimmen.[1)]

3. Handelshilfen der Industriestaaten für die Entwicklungsländer[2)]

Weniger unter dem Eindruck der Forderungen der Entwicklungsländer auf der UNO-Welthandelskonferenz, sondern vor allen Dingen aus grundsätzlichen Erwägungen wurden vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Grundsätze für eine Handelshilfe der Bundesrepublik Deutschland an die Entwicklungsländer aufgestellt. Die Bedeutung einer Handelshilfe von seiten der Industrienationen liegt einerseits darin, daß den Entwicklungsländern zusätzliche Deviseneinnahmen aus Exporten ermöglicht werden. Unter dieser Zielsetzung ist die Handelshilfe dazu geeignet, den Zufluß von Privatkapital für Investitionen im Exportsektor zu fördern; denn wenn die traditionellen Exporterzeugnisse der Entwicklungsländer, bei denen sie komparative Kostenvorteile besitzen, auf offene Absatzmärkte in den Industriestaaten stoßen, ergeben sich attraktive privatwirtschaftliche Investitionschancen. Andererseits wirkt die Handelshilfe der Gefahr unökonomisch übersteigerter Importsub-

---

1) Bachmann, a.a.O., S. 10.

2) Siehe zu diesem Abschnitt Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 148 vom 2. Oktober 1964, S. 1368 ff.: Handelshilfe an die Entwicklungsländer. Grundsätze für die Hilfe - Ergebnisse der Beratungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

stitution im Interesse der Devisenersparnis entgegen.

Der eine Hauptgegenstand der Handelshilfe ist der Abbau von Handelshemmnissen in den Industriestaaten. Es geht um die Schaffung besserer Exportaussichten für die Produzenten von Kaffee, Tee und Tabak sowie anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die nicht gerade dem langfristig angesetzten Agrarprotektionismus der hochentwickelten Länder unterliegen (Ölfrüchte, Ölsaaten, pflanzliche Öle und Zucker). Auch der Absatz der an sich zollfreien industriellen Rohstoffe land- und forstwirtschaftlicher Herkunft wie Baumwolle, Jute und andere Textilrohstoffe, Kautschuk, rohe Häute und Felle sowie tropische Hölzer soll möglichst gefördert werden. Vor allem soll diesen Gütern ein hoher Anteil am Nachfragezuwachs in den Industriestaaten gesichert werden.

In einem zweiten Komplex sieht der Wissenschaftliche Beirat strukturpolitische Maßnahmen in den Industrieländern vor, die die Grundlage für eine zukünftige industrielle Arbeitsteilung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern bilden. Insbesondere im Konsumgüterbereich gibt es heute in den Industriestaaten Produktionszweige mit vergleichsweiser geringer Produktivität. Gerade diese Industriezweige könnten aber auf Grund des Vorhandenseins überschüssiger Produktionsfaktoren (vor allem Arbeitskräfte) in den Entwicklungsländern relativ vorteilhaft produzieren. Durch Umgründung oder Auflösung dieser Betriebe in den Industrieländern würden die Voraussetzungen für einen Aufbau solcher Industriezweige in den Entwicklungsländern geschaffen. Rohstoffnahe und arbeitsintensive Produktionsstufen könnten dann stärker als bisher in die Entwicklungsländer verlagert werden. Ein Entwicklungsprotektionismus zur Überwindung von Kostennachteilen und anderer anfänglicher Schwierigkeiten wird vom Wissenschaftlichen Beirat den jungen Staaten zuerkannt. Schutzzölle dürften aber nicht dazu führen, daß die natürlichen Kostenvorteile zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten verwischt werden, daß künstliche Industrien gezüchtet werden oder der Güteraustausch zwischen den beiden Ländergruppen behindert wird.

In einem dritten Teil der Grundsätze wurden vom Wissenschaftlichen Beirat Vorschläge zur Förderung der Produktion und des Exportangebots von neuen agrarischen, mineralischen und industriellen Erzeugnissen gemacht, die einer Verbesserung und Diversifizierung des Angebots der Entwicklungsländer dienen. Diese Maßnahmen sind jedoch für unser Untersuchungsobjekt weniger von Bedeutung. Dagegen wurde auch die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses junger Staaten in Betracht gezogen.

Inwieweit die vorgeschlagene Handelshilfe für die Entwicklungsländer von der Bundesregierung, die ja nur im Rahmen des EWG-Vertrages handeln kann, verwirklicht wird und inwieweit die anderen großen Industriestaaten durch gleichartiges Vorgehen die Wirksamkeit der Maßnahmen erhöhen, bleibt abzuwarten.

Schlußbetrachtungen

Wenn wir die Diskussion um Freihandel und Schutzzoll in der Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer zusammenfassen, kommen wir zu folgendem Ergebnis: Da die meisten Länder extrem außenhandelsabhängig sind, müssen sie im allgemeinen ein fundamentales Interesse an freiem multilateralen Handel haben.[1] Die gesamtwirtschaftliche Lage der meisten Entwicklungsländer ist nicht nur weitgehend von der Situation der Exportwirtschaft abhängig, sondern der ganze Entwicklungsprozeß beruht auf der Möglichkeit, die notwendigen Kapitalgüter im Rahmen des internationalen Austausches zu beziehen. Entsprechend der klassischen Lehre vom internationalen Handel hätten sich die Entwicklungsländer auf eine Ausdehnung ihrer Exportproduktion zu konzentrieren, um mit den Exporterlösen die gewünschten Einfuhren bezahlen zu können. Da aber die Theorie der komparativen Kosten, auf der das Freihandelsargument aufbaut, unter den besonderen Bedingungen der Entwicklungsländer nicht in dem Maße Gültigkeit besitzt wie in den alten Industrieländern, wird versucht, mit Hilfe der Schutzzollpolitik - trotz all ihrer Nachteile - einen wohl nur zweitbesten, aber vorerst günstigeren Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung zu begehen.

In vielen Fällen leidet die Ausfuhr der Entwicklungsländer sowohl unter den natürlichen Folgen des freien Spiels der Marktkräfte (Verschlechterung der terms of trade) als auch unter Verfälschungen dieses selben Mechanismus durch staatliche Maßnahmen (Protektionismus der Abnehmerländer). Aus dieser Tatsache resultiert einerseits die Forderung nach Abschaffung der Diskriminierungen und des Protektionismus in den Industrieländern und der Wiederherstellung des freien Spiels der Marktkräfte. Andererseits besteht in den Entwicklungsländern der Wunsch, die Auswirkungen des Marktmechanismus zu korrigieren, indem zugunsten der Industrialisierung protektionistische Maßnahmen neu eingeführt bzw. aufrechterhalten werden. Schutzzölle an sich können zwar die zur Industrialisierung notwendigen Produktionsfaktoren nicht selbst

---

1) United Nations: Processes and Problems..., a.a.O., S. 68.

schaffen, vor allem können sie den Mangel an Kapital nicht beheben.[1] Sie können jedoch den entscheidenden Anreiz zur Aufnahme der industriellen Produktion geben. Als positive Wirkung wird vor allen Dingen der Transfer eines Teils der in der Landwirtschaft und der Rohstoffproduktion tätigen Bevölkerung (Verringerung der versteckten Arbeitslosigkeit) in eine industrielle Beschäftigung erwartet, da im Industriesektor nicht mit einer Verschlechterung der terms of trade zu rechnen ist.[2] Angesichts des Bevölkerungsdrucks und der relativ langen Dauer des Industrialisierungsprozesses scheint es unvermeidlich zu sein, diesen Prozeß zunächst mit Hilfe von Schutzzöllen in Gang zu bringen, um die Zeitdauer möglichst zu verkürzen.

Für die jungen Staaten existieren zwei mögliche Wege zur wirtschaftlichen Entwicklung: Exportsteigerung und Industrialisierung. Beide haben klar definierbare Vor- und Nachteile, wobei der Weg der Industrialisierung und Importsubstitution unter Zollschutz in der überwiegenden Zahl von Ländern vorgezogen wird, da auf diesem Wege eine Diversifizierung der Wirtschaft erzielt werden kann. Industrieunternehmungen, die hinter Zollmauern errichtet werden und nicht mit ausländischen Anbietern konkurrieren, lassen sich leichter planen, da nur die Verhältnisse im Inland zu berücksichtigen sind. Wenn wir die jüngsten Tendenzen in den Entwicklungsländern analysieren, so müssen wir allerdings feststellen, daß in der Realität eine ausgesprochene Trennung zwischen Exportsteigerung und Importsubstitution nicht vorhanden ist. Diese Prozesse laufen gleichzeitig nebeneinander her, wobei aus den genannten Gründen der Importsubstitution größere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wir müssen uns aber vor Augen halten, daß, solange den jungen Industriezweigen Zollschutz gewährt wird, nur die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Inlandsmarkt hergestellt werden kann. Die Weltmarktreife erlangen die Güter erst nach Abbau der kostensteigernden protektionistischen Maßnahmen. Die zukünftige Entwicklung

---

1) Nurkse: Capital Formation..., a.a.O., S. 105.
2) Eckenstein, a.a.O., S. 50.

soll aber dahin gehen, daß die importsubstituierenden Industrien von heute die Exportindustrien von morgen werden oder daß zumindest diese Industrien nicht nur frühere Einfuhren ersetzen, sondern wenigstens in gewissem Ausmaße auch exportfähige Güter produzieren.[1)]

Abschließend kommen wir zum Problem des ausgeglichenen Wachstums (balanced growth). Ausgeglichenes Wachstum muß sich gleichzeitig in Industrie und Landwirtschaft vollziehen, wobei sowohl die Produktion für den heimischen Markt als auch die Exportproduktion zu fördern ist. Die Förderung der Landwirtschaft ermöglicht einerseits die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und stellt der Industrie einen Teil der notwendigen Rohstoffe zur Verfügung. Andererseits ist dieser exportorientierte Sektor auch der Hauptdevisenbringer und erlaubt eine zunehmende Industrialisierung des Landes und Importsubstitution bei Industriegütern. Gleichgewichtiges Wachstum hat darüber hinaus eine weitere Bedeutung. Landwirtschaft und Rohstoffproduktion müssen sich mit dem industriellen Sektor gleichzeitig weiterentwickeln, da vor allem sie in bisherigen Agrarländern Nachfrager der industriellen Fertigwaren sind. Je höher die Einkommen in diesem Bereich der Volkswirtschaft sind, desto größer ist die Nachfrage nach Industriegütern und um so bessere Absatzchancen haben die Industrieunternehmungen.[2)] Mit den steigenden Einkommen im Industriesektor ergeben sich aber auch im Inland neue Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe, die bei einem Wachstum des Exportsektors aus den bekannten Gründen auf dem Weltmarkt nur zu sinkenden Preisen absetzbar sind.

Soweit Industrialisierung und Importsubstitution hinter Zollmauern betrieben werden, sollten doch die Regierungsstellen

---

1) Royal Institute of International Affairs (editor): New Directions for World Trade. Proceedings of a Chatham House Conference Bellagio, 16-24 September 1963, London - New York - Toronto 1964, S. 227.

2) H. Hesse: Der Außenhandel..., a.a.O., S. 95.

in den Entwicklungsländern die Gefahren und Nachteile einer Schutzzollpolitik im Auge behalten. Es ist unbedingt erforderlich, daß die Auswahl der geschützten Projekte unter rationalen Gesichtspunkten erfolgt. Die Dauer des Schutzes muß relativ kurz bemessen sein, die Erziehungszölle dürfen daher keinesfalls zu Erhaltungszöllen werden. Langfristig gesehen müssen auch die Entwicklungsländer ganz im Sinne von List zu einer liberalen Handelspolitik zurückkehren und die Vorteile des internationalen Handels und der internationalen Arbeitsteilung nutzen. Wichtig ist, daß das allgemeine Zollniveau möglichst niedrig gehalten wird und die zu entwickelnden Industrien langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten. Diesen Wandel in der Handelspolitik der unterentwickelten Länder müssen nicht zuletzt die Industrienationen durch eine liberalere Haltung und eine Öffnung der Märkte gegenüber den Entwicklungsländern herbeiführen.[1]

---

[1] Cairncross: Factors in Economic Development, a.a.O., S. 229.

Literaturverzeichnis

Adli, Abolfazl: Außenhandel und Außenhandelspolitik des Iran, Berlin 1960.

Agarwala, A.N. and Singh, S.P.: The Economics of Underdevelopment, Oxford 1958.

Aubrey, Henry G.: Investment Decisions in Underdeveloped Countries. In: Capital Formation and Economic Growth, Princeton 1955, S. 397 ff.

Ayoub, Elsayed Salaheldin: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in Ägypten, Diss. München 1956.

Baade, Fritz: Die Beziehungen zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Entwicklung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 83 (1959 II), S. 127 ff.

Bachmann, Hans: Die Welthandelskonferenz der Vereinigten Nationen. In: Außenwirtschaft, 19 Jg. (1964), S. 1 ff.

Bauer, P.T. and Yamey, B.S.: The Economics of Under-Developed Countries, Cambridge 1957.

Bauer, Peter Artikel "Entwicklungsländer (II) - Ökonomische Problematik". In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 3, Stuttgart-Tübingen 1961, S. 242 ff.

Baumgarten, Oskar: Freihandel und Schutzzoll als Mittel der Agrarpolitik in der Zeit von 1860 bis zur Gegenwart, Diss. Halle 1935.

Beers, John S. de: Some Aspects of Latin America's Trade and Balance of Payments. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XXXIX (1949), S. 384 ff.

Behrendt, Richard F.: Eine freiheitliche Entwicklungspolitik für materiell zurückgebliebene Länder. In: ORDO, Bd. VIII (1956), S. 67 ff.

Die wirtschaftliche und soziale Revolution in den unterentwickelten Ländern, Bern 1959.

Bergmann, Jürgen: Die assoziierten afrikanischen Gebiete in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungspolitik, Diss. Köln 1958.

Bertrand, Raymond: Le rôle de la protection douanière dans une politique de développement. In: Economie appliquée 1959, S. 291 ff.

Beveridge, William: Zölle. Lehrbuch des internationalen Handels, Wien 1932.

Boas, Ernest Arthur: Die eisenschaffende Industrie Brasiliens. Grundlagen, Entstehung und bisherige Entwicklung, Berlin 1957.

Boettcher, Erik (Herausgeber): Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis von seinen Freunden und Schülern, Tübingen 1964.

Buchanan, Norman S. and Ellis, Howard S.: Approaches to Economic Development, New York 1955.

Cairncross, A.K.: International Trade and Economic Development. In: Kyklos, Vol XIII (1960), S. 545 ff.

Factors in Economic Development, New York 1963.

Carell, Erich: Arbeitseinsatz und Freihandel. Eine grundsätzliche wirtschaftliche Rechtfertigung des Schutzes heimischer Wirtschaftszweige. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 45 (1937 I), S. 127 ff.

Der Schutz heimischer Wirtschaftszweige und die Theorie der komparativen Kosten. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd.46 (1937 II), S. 653 ff.

Chenery, Hollis B.: The Application of Investment Criteria. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII (1953), S. 76 ff.

Comparative Advantage and Development Policy. In: American Economic Review, Vol. LI (1961), S. 18 ff.

Clairmonte, Frédéric:	Le Libéralisme Economique et les Pays Sous-Développées. Etudes sur L'Evolution d'une Idée, Genf und Paris 1958.
Eckenstein Christoph:	Die Handelspolitik im Dienste der Entwicklungspolitik. Die Vorschläge für die UNO-Welthandelskonferenz aus lateinamerikanischer Sicht. In: Außenwirtschaft, 19. Jg. (1964), S. 41 ff.
Edgeworth, F.Y.:	Papers Relating to Political Economy, London 1925.
Ehrlicher, Werner:	Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern. In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27.-30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 101 ff.
Federal Ministry of Information, Lagos (Herausgeber):	Facts about Nigeria. 6. Customs and Excise, Lagos 1961.
Fleming, Marcus:	The Optimal Tariff from an International Standpoint. In: The Review of Economics and Statistics, 1956, S. 1 ff.
Forstmann, Albrecht:	Die Grundlagen der Außenwirtschaftstheorie, Berlin 1956.
Frankel, H.:	Industrialisation of Agricultural Countries and the Possibilities of a New International Division of Labour. In: Economic Journal, Bd. 53 (1943), S. 188 ff.
Fremerey, Gustav:	Anwendung von Methoden der Gewerbeförderung in Entwicklungsländern, Berlin-München 1962.
Fröhlich, Otfried:	Die Wirkungen der Industrialisierung junger Länder auf ihre Einfuhr, Diss. Leipzig 1936.
Galbraith, John Kenneth:	Economic Development, Cambridge, Mass. 1964.
Galenson, Walter and Leibenstein, Harvey:	Investment Criteria, Productivity, and Economic Development. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIX (1955), S. 343 ff.

GATT: GATT. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade). Kommentar von L.P. Imhoff, München und Berlin 1952.

Das GATT. Eine Textausgabe des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens. Eingeführt von F.K. Liebich, Baden-Baden und Bonn 1961.

Giesecke, Helmut: Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern. Risiken und Chancen, Hamburg 1963.

Haberler, Gottfried: Der Internationale Handel, Berlin 1933.

The Relevance of the Classical Theory Under Modern Conditions. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV (1954), S. 543 ff.

International Trade and Economic Development, National Bank of Egypt, Cairo 1959.

Hagen, E.E.: An Economic Justification of Protectionism. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXII (1958), S. 496 ff.

Hanson, Simon G.: Economic Development in Latin America. An Introduction to the Economic Problems of Latin America, Washington 1951.

Hax, Karl: Japan. Wirtschaftsmacht des Fernen Ostens. Ein Beitrag zur Analyse des wirtschaftlichen Wachstums, Köln und Opladen 1961.

Hazlewood, Arthur: The Economics of "Under-Developed" Areas, London 1954.

Hesse, Helmut: Der Außenhandel in der Entwicklung unterentwickelter Länder unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, Tübingen 1961.

Die Industrialisierung der Entwicklungsländer in ihren Auswirkungen auf den internationalen Handel. In: Harald Jürgensen (Herausgeber): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1963, S. 333 ff.

Hesse, Kurt: Entwicklungsländer und Entwicklungshilfen an der Wende des Kolonialzeitalters, Berlin 1962.

Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik. In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27.-30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 83 ff.

Higgins, Benjamin: Economic Development. Principles, Problems and Policies, London 1959.

Sektorale und regionale Aspekte der Entwicklungsplanung. In: Albrecht Kruse-Rodenacker: Grundfragen der Entwicklungsplanung. Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung, Berlin 1964, S. 114 ff.

Hirschman, Albert O.: The Strategy of Economic Development, New Haven 1958.

Hoffmann, Walther: Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse, Jena 1931.

Hüber, Reinhard: Bemerkungen zur Wirtschaftssoziologie Arabiens. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 53 (1941 I), S. 407 ff.

Hunck, Joseph Maria: Trübes Wirtschaftspanorama Lateinamerikas. In: Handelsblatt Nr. 23 vom 4. Febr. 1964, S. 2.

Jakobs, Alfred: Die Entwicklungsländer in der internationalen Arbeitsteilung. In: Landwirtschaft und Industrialisierung in den Entwicklungsländern. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 22. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. am 26. und 27. Okt. 1959 in Kiel, Berlin 1960, S. 78 ff.

Johnson, Harry G.: International Trade and Economic Growth. Studies in Pure Theory, London 1958.

Jürgensen, Harald (Herausgeber): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1963.

Strukturwandel des Welthandels als Ergebnis der Eingliederung der Entwicklungsländer. In: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis von seinen Freunden und Schülern. Herausgegeben von Erik Boettcher, Tübingen 1964, S. 203 ff.

Kahmann, Hannedore und Papke, Renate:	Längfristige Strukturwandlungen und Anpassungsprozesse der britischen Baumwollindustrie unter dem Einfluß der Industrialisierung in Indien und anderen asiatischen Ländern, Köln und Opladen 1960.
Kahn, Alfred E.:	Investment Criteria in Development. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXV (1951), S. 38 ff.
Kalbitzer, Hellmut:	Entwicklungsländer und Weltmächte, Frankfurt/M. 1961.
Kindleberger, Charles P.:	International Economics, Homewood, Illinois 1955.
	The Terms of Trade, New York 1956.
	Economic Development, New York, Toronto, London 1958.
	Foreign Trade and the National Economy, New Haven and London 1962.
Klatt, Sigurd:	Zur Theorie der Industrialisierung, Köln und Opladen 1959.
Köhler-Rieckenberg, Ingeborg:	Probleme der Industrialisierung Indiens. In: Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 9. Jg. (1963), S. 328 ff.
König, Norbert:	Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern. Das thailändische Beispiel, Berlin 1963.
Kopp, Ferdinand O.:	Entwicklungsplanung. Grundzüge, Probleme, Methoden, Bonn 1964.
Kruse-Rodenacker, Albrecht:	Grundfragen der Entwicklungsplanung. Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung, Berlin 1964.
Küng, Emil:	Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), Zürich und St. Gallen 1952.
Langley Kathleen M.:	The Industrialization of Iraq, Cambridge, Massachusetts 1961.

League of Nations: Tariff Level Indices (League of Nations Publications 1927 II, 34).

Industrialization and Foreign Trade, Geneva 1945 (Reprinted by the United Nations - 1948).

Leibenstein, Harvey: Economic Backwardness and Economic Growth. Studies in the Theory of Economic Development, New York and London 1957.

Lekachman, Robert (Herausgeber): National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad, New York 1961.

Lewis, W. Arthur: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen und Zürich 1956.

Lichey, Werner: Mexiko. Ein Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung zwischen staatlicher Lenkung und privater Initiative, Hamburg 1958.

List, Friedrich: Das nationale System der politischen Ökonomie. Volksausgabe auf Grund der Ausgabe letzter Hand und Randnotizen in Lists Handexemplar. Im Auftrag der List-Gesellschaft e.V. herausgegeben und eingeleitet von Artur Sommer, Basel und Tübingen 1959.

Manoilesco, Mihail: The Theory of Protection and International Trade, London 1931.

Die nationalen Produktivkräfte und der Außenhandel, Berlin 1937.

Marshall, Alfred: Money, Credit, and Commerce, 2. Auflage, London 1924.

May, Stacy: The Outlook for Industrial Raw Materials Demand in 1980 and its Relation to Economic Development. Proceedings of the World Populations Conference, UNO, New York 1955.

Meade, James Edward: Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung, Tübingen - Zürich 1955.

Meier, Gerald M.and Baldwin, Robert E.: Economic Development. Theory, History, Policy, New York 1957.

Meier, Gerald M.: International Trade and Development, New York and Evanston 1963.

Michaelis, Alfred: Wirtschaftliche Entwicklungsprobleme des Mittleren Ostens, Kiel 1960.

Mill, John Stuart: Principles of Political Economy, ed. by W.J. Ashley, London 1940.

Muddathir, Ahmed: Die Industrialisierung der wirtschaftlich unterentwickelten afrikanischen Länder und ihre Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, Berlin 1957.

Muziol, Roman: Die neuere Entwicklung des Wertzolls in der Weltwirtschaft. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 69 (1952 II), S. 92 ff.

Myint, H.: The "Classical Theory" of International Trade and the Underdeveloped Countries. In: Economic Journal, Vol. 68 (1958), S. 317 ff.

Myrdal, Gunnar: Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, Berlin 1958.

Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959.

Towards a More Closely Integrated Free-World Economy. In: Robert Lekachman (Herausgeber): National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad, New York 1961, S. 235 ff.

Nurkse, Ragnar: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 5. Auflage, Oxford 1957.

Pentzlin, Heinz: Ägypten. Eine Analyse der Entwicklungsprojekte, Berlin 1957.

Philippines National Economic Council: The Five-Year Economic and Social Development Program for Fiscal Years 1957-1961, Manila 1957.

Prebisch, Raúl: Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol XLIX (1959), S. 251 ff.

Prebisch, Raúl: Diskussionsbeitrag zu Gunnar Myrdals Aufsatz: Towards a More Closely Integrated Free-World Economy. In: Robert Lekachman (Herausgeber): National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad, New York 1961, S. 277 ff.

Predöhl, Andreas: Außenwirtschaft. Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik, Göttingen 1949.

Ritter Ulrich Peter: Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung in der ersten Hälfte des 19. Jhdts., Berlin 1961.

Rittershausen, Heinrich: Internationale Handels- und Devisenpolitik, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1955.

Rosenstein-Rodan, P.N.: Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. In: Economic Journal, Bd. 53 (1943), S. 202 ff.

Rostow, Walt W.: Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960.

Royal Institute of International Affairs (editor): New Directions for World Trade. Proceedings of a Chatham House Conference Bellagio, 16-24 September 1963, London-New York-Toronto 1964.

Royer, Jean: La structure économique des pays industriels est-elle compatible avec les besoins de développement économique des pays neufs? In: Economie appliquée 1959, S. 483 ff.

Russenberger, Hans: Die Auswirkungen der Industrialisierung von Agrarländern auf Industrie-Export-Staaten, St. Gallen 1949.

Schiller, Karl: Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, Kiel 1960.

Schnittger, Lübbe: Staatshaushalt und Finanzierung in Entwicklungsländern. Der öffentliche Haushalt im wirtschaftlichen Wachstum der Entwicklungsländer, Darmstadt 1963.

Schüller, Richard: Schutzzoll und Freihandel. Die Voraussetzungen und Grenzen ihrer Berechtigung, Wien und Leipzig 1905.

Schultz, T.W.: The Role of Government in Promoting Economic Development. In: L.D. White (editor): The State of the Social Sciences, Chicago 1956.

Sekretariat der Wirtschaftskommission für Lateinamerika: The Latin-American Common Market, United Nations Veröffentlichung E/Cn 12/531.

Shannon, Lyle W.: Underdeveloped Areas. A Book of Reedings and Research, New York 1957.

Singer, H.W.: The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XL (1950), S. 473 ff.

Probleme der Industrialisierung in unterentwickelten Ländern. In: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. XV (1956), S. 90 ff.

von Spindler, Joachim: Das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer, Stuttgart 1963.

Stucken, Rudolf: Ägypten und Syrien, Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 21, herausgegeben von Rudolf Stucken, Berlin 1960, S. 93 ff.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsprobleme arabischer Länder. In: Die Welt des Islam und die Gegenwart, herausgegeben von Rudi Paret, Stuttgart 1961, S. 142 ff.

Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, Schriften des Vereins für Scialpolitik, NF Bd. 28, herausgegeben von Rudolf Stucken, Berlin 1963.

Entwicklungshilfe im Sudan. Eine Felduntersuchung. In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Hochschulwoche 27.-30. Nov. 1962, Berlin 1963, S. 219 ff.

Taussig, F.W.: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Leipzig 1929.

Teichert, Pedro C.M.: Towards a Synthesis of Theory and Policy in Latin American Developmental Economies: The Dynamics of the Economic Policy Revolution in the Transformation of the Periphery. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 80 (1958 I) S. 234 ff.

Thailand Delegation: The Tax Structure of Thailand and its Relationship to Economic Growth, ECAFE/I&T/FED 2/30, 27. Okt. 1954.

Tinbergen, Jan: Shaping the World Economy. Suggestions for an International Economic Policy, New York 1962.

Grundlagen der Entwicklungsplanung, Hannover 1964.

United Nations: Relative Prices of Imports and Exports of Underdeveloped Countries, New York 1949.

The Economic Development of Latin America and its principal problems, New York 1950.

Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries, New York 1952.

Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe since the War, Genf 1953.

Economic Survey of Latin America 1951-52, New York 1954.

Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1953, Genf 1954.

Processes and Problems of Industrialization in Under-Developed Countries, New York 1955.

Analysis and Projections of Economic Development. An Introduction to the Technique of Programming, New York 1955.

The Quest for Freer Trade, New York 1955.

Economic Developments in the Middle East 1954-1955. Supplements to World Economic Survey 1955, New York 1956.

United Nations: Economic Developments in the Middle East 1956-1957. Supplement to World Economic Survey 1957, New York 1958.

The Development of Manufacturing Industry in Egypt, Israel and Turkey, New York 1958.

Structure and Growth of Selected African Economies, New York 1958.

Economic Survey of Asia and the Far East 1959, Bangkok 1960.

Science and Technology for Development, Volume IV. Industry, New York 1963.

Vakil, C.N. and Brahmanand, P.R.: Planing for an Expanding Economy. Accumulation Employment and Technical Progress in Underdeveloped Countries, Bombay 1956.

Viner, Jacob: The Doctrine of Comparative Costs. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36 (1932 II), S. 356 ff.

International Economics, Glencoe, Illinois 1951.

International Trade and Economic Development, Glencoe, Illinois 1952.

The Role of the United States in the World Economy. In: Robert Lekachman (Herausgeber): National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad, New York 1961, S. 175 ff.

Weiss, Dieter: Wirtschaftliche Entwicklungsplanung in der Vereinigten Arabischen Republik. Analyse und Kritik der ägyptischen Wachstumspolitik, Köln und Opladen 1964.

Wilcox, Clair: A Charter for a World Trade, New York 1949.

Zimmermann, L.J.: Arme und reiche Länder, Köln 1963.

The Economic Development of Jamaica. Report by a Mission of the International Bank of Reconstruction and Development, Baltimore 1952.

The Economic Development of Malaya. Report of a Mission organized by the International Bank of Reconstruction and Development, Singapore 1955.

The Economy of Turkey. Report of a Mission sponsered by the International Bank of Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Turkey, Baltimore - London, 5 th printing 1957.

Brasilianisches Bulletin. Herausgegeben von der Handelsabteilung der Brasilianischen Botschaft in Bonn.

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn.

Deutsches Handels-Archiv. Herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft im Verlag des Bundesanzeigers, Köln.

Handelsblatt. Deutsche Wirtschaftszeitung. Vereinigt mit Deutsche Zeitung, Düsseldorf.

L e b e n s l a u f

Am 15. August 1938 wurde ich, Hans Erich Berger, als Sohn des Heereshauptwerkmeisters Erich Berger und seiner Ehefrau Elisabeth, geborene Starke, in Erlangen geboren. Von 1944 bis 1948 besuchte ich die Volksschule in Erlangen und trat im Jahre 1948 an die Ohm-Oberrealschule in Erlangen über, wo ich im Sommer 1957 die Reifeprüfung ablegte. Anschließend absolvierte ich ein halbjähriges kaufmännisches Praktikum. Vom Sommer-Semester 1958 an studierte ich an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Im Frühjahr 1962 konnte ich die Diplomprüfung für Volkswirte mit Erfolg ablegen. In der Folgezeit widmete ich mich der Abfassung meiner Dissertation. Von Oktober 1962 bis August 1964 war ich daneben als wissenschaftliche Hilfskraft am Forschungsinstitut für Genossenschaftswesen an der Universität Erlangen-Nürnberg tätig. Seit Mai 1965 bin ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bayerischen Statistischen Landesamt in München beschäftigt.

Offset-Fotodruck
- W. Hogl, Erlangen, Brüxer Straße 9, (Nähe Röthelheimbad) Telefon 15336 -

Offset-Fotodruck
- W. Hogl, Erlangen, Brüxer Straße 9, (Nähe Röthelheimbad) Telefon 15336 -